

Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19



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

ПРЕДИСЛОВИЕ

Пандемия COVID-19 стала для всего человечества трансформирующим опытом – может быть, важнейшим с начала эпохи глобализации. Для региона ОБСЕ, в котором на протяжении первой половины 2020 г. происходил рост случаев заражения и летальных исходов во всех странах и на различных континентах, она по-прежнему остается деструктивным и дестабилизирующим фактором. Сначала на первый план вышла боль от потери жизней и невозможности лично попрощаться с умершими. Затем стало ясно, что последствия и влияние этой пандемии на наши общества оказались более масштабными, чем прогнозировалось, и будут длиться еще не один год. На самом деле мы только сейчас начинаем осознавать масштабы этого кризиса, переходя от мер по смягчению последствий к разработке концепций и моделей на период «после пандемии».

ОБСЕ была создана во времена глобальной трансформации в целях поддержки и укрепления безопасности людей, живущих в Северном полушарии. Сегодня население 57 стран региона ОБСЕ в совокупности составляет более 1,2 миллиарда человек, и в нашем взаимосвязанном мире стратегии и практические меры, разрабатываемые и используемые здесь, имеют значение для всех других регионов.

В учредительных документах, подписанных при создании ОБСЕ, государства-участники признали важнейшую роль прав человека, верховенства права и демократических институтов в обеспечении нашей общей безопасности и процветания наших народов. Пандемия COVID-19 за короткий срок стала проверкой на прочность для этих обязательств. Пока ученые работали над сбором данных, чтобы лучше понять новую общую угрозу, стоящую перед всем человечеством, правительства должны были действовать быстро. Для выборных должностных лиц во всем регионе ОБСЕ, да и во всем мире, это стало беспрецедентным вызовом их роли лидеров, координации и коммуникации.

Всего за несколько недель в большинстве государств региона ОБСЕ в том или ином виде был введен режим чрезвычайной ситуации, объявлен

карантин, отменено движение транспорта, закрыты границы и объявлено чрезвычайное положение. Эти действия были предприняты для защиты населения и остановки экспоненциального роста новой угрозы, природу которой мы не до конца понимаем и сейчас. В некоторых странах был введен строгий режим самоизоляции, в других соблюдение правил носило более добровольный характер, однако все зависело от понимания и солидарности граждан, старавшихся адаптироваться к новой реальности.

Неожиданные изменения уклада нашей жизни затронули людей по-разному, и, как это часто бывает, в непропорционально большой степени пострадали те, кто уже и так был в числе уязвимых лиц. Речь идет о людях, входящих в группы риска с точки зрения опасности более тяжелого течения болезни, – пожилых, малообеспеченных или страдающих хроническими заболеваниями. Однако к уязвимым группам относятся и те, кто пострадал от вторичных последствий пандемии, поскольку миллионы людей потеряли работу, были изолированы от друзей и родных, оказались заперты дома вместе со склонным к насилию партнером или стали жертвами преступлений на почве ненависти в ситуации, когда предубеждения переросли в дискриминацию, а иногда и в насилие.

Многие из этих явлений были признаны государствами, и многое было сделано для борьбы с негативными последствиями нынешнего кризиса. Однако подобные вызовы будут продолжаться по всему региону ОБСЕ еще годы или, возможно, десятилетия, и преодолеть их будет необходимо в соответствии с глобальной целью «не оставить никого позади и в первую очередь поддержать самых слабых».

Цель настоящего отчета состоит в том, чтобы помочь государствам извлечь уроки из нынешней пандемии и укрепить свои институты, не дожидаясь будущих вызовов – не только возможных чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения, но и растущей угрозы изменения климата, а также антропогенных конфликтов. Данный документ начинается с обзора обязательств,

связанных с введением чрезвычайного положения и обусловленных этим ограничений основных свобод и прав человека. Затем описываются последствия чрезвычайных мер, реализованных в разных государствах региона ОБСЕ, для демократических институтов и прав человека. Авторы надеются, что подробные рекомендации, представленные в данном отчете, будут адаптированы для использования в разных странах региона сейчас или в ближайшем будущем.

Эффективность мер реагирования на пандемию определяется прежде всего уровнем доверия в обществе, а также готовностью политических лидеров учиться, совместно работать, советоваться со специалистами и принимать принципиальные решения в ситуации неопределенности. Открытость и стремление к общественному благу часто являются основными факторами,

влияющими на степень доверия общества лидерам и институтам, что, в свою очередь, отражается на готовности граждан соблюдать серьезные ограничения, касающиеся их повседневной жизни. По этой причине пандемию можно рассматривать не только как бедствие, но и как возможность. Возможность заново укрепить доверие в наших обществах, обновить общественный договор в наших государствах и усилить взаимодействие между государствами и их гражданами, а также восстановить пошатнувшееся доверие между государствами в ситуации, когда остро необходимы международное сотрудничество, добросовестность и приверженность общим ценностям. Это наша общая ответственность ради нашего блага – блага всех людей.

Ингибьёрг Сольрун Гисладоттир

ВВЕДЕНИЕ

30 января 2020 г. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) объявила чрезвычайную ситуацию международного значения в области здравоохранения в связи с распространением в мире нового коронавируса SARS-Cov-2. Очень быстро эта ситуация переросла в глобальный кризис, угрожающий безопасности населения, международной торговле и сотрудничеству и затронувший права человека, основные свободы и стабильность демократических институтов по всему миру.

В регионе ОБСЕ вирус был впервые обнаружен в январе 2020 г. и начал быстро распространяться на территории всех государств-участников¹. К июню 2020 г., когда число умерших от COVID-19 в мире достигло 400 000 человек, около 75% этих случаев приходилось на страны региона ОБСЕ². Столкнувшись со стремительным распространением заболевания в феврале и марте, государства-участники были вынуждены быстро принимать решения для защиты здоровья и безопасности населения.

Эта громадная ответственность за принятие всех необходимых мер для предотвращения и смягчения последствий чрезвычайной ситуации в области здравоохранения вытекает из обязанности государств гарантировать права человека своих граждан – право на жизнь и право на охрану здоровья. Вместе с тем, государствам было необходимо найти баланс между чрезвычайными мерами (с их воздействием на основные свободы и права человека) и обеспечением экономического благополучия, одновременно со всем этим не допуская чрезмерного косвенного ущерба и вторичного вреда.

Все месяцы после объявления чрезвычайной ситуации международного значения в области здравоохранения ВОЗ выпускает рекомендации по вопросу о том, как наиболее эффективно

ограничить распространение заболевания, и во многих странах введение ограничительных мер опиралось именно на эти рекомендации. Все страны получали от ВОЗ одну и ту же информацию, однако принимаемые ими меры реагирования на кризис в области общественного здравоохранения существенно различались. Тем не менее, постепенно стало ясно, что для преодоления пандемии и сохранения доверия со стороны общества требуются быстрые и последовательные меры, которые должны быть основаны прежде всего на эффективном сотрудничестве. На национальном уровне правительствам нужно было работать вместе с учеными, органами здравоохранения, местными властями и гражданским обществом; на международном уровне очень большое значение для защиты здоровья, безопасности и прав всех граждан имело доверительное сотрудничество в рамках международных организаций.

Комплексный подход к безопасности, принятый ОБСЕ, охватывает три измерения безопасности: военно-политическое, экономико-экологическое, а также человеческое измерение. БДИПЧ является крупнейшим из институтов ОБСЕ, ответственным за человеческое измерение, и в силу соответствующих обязательств Организации на Бюро возложена особая ответственность – быть центром обмена информацией по вопросам чрезвычайного положения и другим вопросам, касающимся мер реагирования на пандемию COVID-19. При этом после начала пандемии роль БДИПЧ оказалась намного шире, поскольку Бюро попросили подготовить полный обзор вызовов в области человеческого измерения, представляющих угрозу комплексной безопасности.

30 лет назад в Копенгагене государства-участники ОБСЕ высказали свою убежденность в том, что защита и поощрение прав человека и основных свобод является одной из главных целей

1 Первые случаи COVID-19 первоначально были подтверждены в **Италии** и **Испании** 31 января. Впоследствии выяснилось, что вирус проник во **Францию** и Соединенные Штаты еще раньше.

2 К началу июня 2020 г. в регионе ОБСЕ около половины от общего числа лиц, которые, по официальным данным, на момент смерти имели COVID-19, приходилось на **Соединенные Штаты** и **Соединенное Королевство**, тогда как число смертей от вируса в **Италии**, **Франции**, **Испании**, **Бельгии** и **Германии** в совокупности составило треть от общего числа (источник: ВОЗ).

правительств, и еще раз подтвердили, что признание этих прав и свобод является основой свободы, справедливости, законности и мира. Они также особо подчеркнули тот факт, что верховенство права означает не просто формальную правовую базу, но и концепцию справедливости, основанную на признании и полном принятии человеческого достоинства каждого человека.

В течение уже многих лет выполнение обязательств в области человеческого измерения представляет для государств все более трудную задачу. Юбилейные даты принятия Парижской хартии и Копенгагенского документа, которые отмечаются в этом году, дают повод вспомнить об истоках обязательств в области человеческого измерения и возродить оптимизм времен глобальной трансформации, происходившей три десятилетия назад. С учетом контекста нынешней пандемии, а также связи между кризисным управлением, развивавшимся все последние месяцы, и человеческим измерением комплексной безопасности, можно сказать, что сейчас уже накоплен ценный опыт, выводы из которого помогут хорошо подготовить ОБСЕ к будущим вызовам.

Содержащийся в настоящем отчете подробный обзор мер, принятых в рамках реагирования на кризис в области общественного здравоохранения, был составлен с целью помочь государствам-участникам проанализировать и сравнить опыт друг друга, а также учиться на этом опыте, в том числе делая выводы из тех ситуаций непростого выбора, в которых приходилось принимать решения, чтобы найти баланс между обеспечением прав человека и основных свобод и решением проблем, вызванных пандемией. Данный отчет использует в качестве основы и одновременно продолжает ту работу, которая была проделана в рамках других международных организаций (прежде всего ООН, а также региональных органов – Совета Европы, ЕС и других), и работу, проделанную организациями гражданского общества в регионе ОБСЕ.

В данном документе подчеркивается значение обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения для преодоления нынешнего кризиса.

При том, что к моменту выхода настоящей публикации некоторые чрезвычайные меры еще могут продолжать действовать, многие из этих мер уже будут отменены. В связи с этим авторы постарались определить те способы, при помощи которых БДИПЧ, а также ОБСЕ в целом могут укрепить свои возможности по оказанию поддержки государствам-участникам в будущем.

БДИПЧ поручено собирать и анализировать фактологическую информацию о положении дел с выполнением обязательств ОБСЕ и осуществлять программы по оказанию содействия государствам-участникам в развитии и поддержке демократической культуры, в которой уважаются и поощряются идеалы, выраженные в обязательствах ОБСЕ в области человеческого измерения. Помощь Бюро государствам-участникам обычно осуществляется по четырем направлениям: (i) распространение знаний об обязательствах, принятых в рамках ОБСЕ; (ii) мониторинг выполнения обязательств и составление соответствующих отчетов; (iii) оказание технической помощи с целью содействовать выполнению обязательств; (iv) организация и проведение совещаний, посвященных вопросам человеческого измерения, для совместного рассмотрения выполнения обязательств³.

Общий мандат БДИПЧ по мониторингу охватывает все вопросы человеческого измерения, однако на практике Бюро занимается мониторингом в тех сферах, которые не охвачены мандатами Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств и Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. Помимо этого, мандат на мониторинг прав человека есть у некоторых крупных миссий ОБСЕ на местах. Однако деятельность институтов ОБСЕ не может заменить более широкий подход, согласно которому выполнение обязательств в области человеческого измерения является коллективной ответственностью всех государств-участников ОБСЕ⁴.

В Хельсинкском документе 1992 г. на БДИПЧ была возложена обязанность быть центром обмена информацией в рамках ОБСЕ по вопросам, касающимся чрезвычайного положения. Когда ситуация

3 См.: **Общая ответственность: обязательства и их выполнение** (отчет БДИПЧ, представленный Совету министров ОБСЕ в Брюсселе в 2006 г.).

4 Там же.

с вирусом SARS-Cov-2 было объявлена пандемией, Бюро направило государствам-участникам вербальные ноты⁵ с напоминанием об их конкретных обязательствах – в частности, установленных пунктами 24 и 25 Копенгагенского документа 1990 г. и пунктом 28 Московского документа 1991 г. В соответствии с этими положениями, государства-участники обязаны уведомлять БДИПЧ о введении или отмене чрезвычайного положения, а также о любых отступлениях от международных обязательств государства в области прав человека, вызванных чрезвычайным положением.

Когда государства-участники ОБСЕ в рамках реагирования на пандемию вводили различные виды режимов чрезвычайной ситуации, БДИПЧ своевременно напоминало им об их обязательствах. Одновременно с этим Бюро приступило к сбору соответствующей информации, которая должна быть передана государствам и использована ими при разработке национальных мер реагирования. БДИПЧ также предложило государствам-участникам любую помощь, возможную в рамках его мандата, в решении вопросов, касающихся человеческого измерения (включая подготовку обзоров законов или стратегий, связанных с введением чрезвычайного положения, а также обзоров законодательства, влияющего на выполнение обязательств в области человеческого измерения).

Настоящий отчет содержит информацию, полученную от государств-участников, а также другую соответствующую информацию, собранную БДИПЧ из различных источников. Среди этих источников – личные свидетельства непосредственных участников событий, полученные Бюро главным образом при помощи личных контактов (по Интернету) со своими партнерами – правительствами, международными организациями, научными учреждениями и аналитическими центрами, гражданским обществом и лицами, проживающими в государствах ОБСЕ. Также использовались полученные из надежных источников сообщения СМИ, при этом вся информация была проверена в максимально возможной степени

в целях ее подтверждения. Примеры и конкретные случаи, описанные в настоящем отчете, призваны проиллюстрировать общие тенденции, влияющие на человеческое измерение в регионе ОБСЕ, а не указать на нарушения обязательств ОБСЕ или международно-правовых обязательств в области прав человека отдельными государствами-участниками⁶. Помимо этого, необходимо отметить, что все конкретные проблемы, описанные при помощи примеров из государств-участников, не представляют собой исчерпывающий список вызовов, существующих в регионе ОБСЕ, а служат иллюстрацией тех случаев, о которых БДИПЧ получило соответствующую информацию. Предполагается, что государства будут отчитываться перед соответствующими договорными органами ООН и другими механизмами относительно выполнения своих конкретных правовых обязательств и, следовательно, сообщат им о том, как они отстаивали права человека и основные свободы во время пандемии.

При том, что в данном отчете подробно рассматриваются особые вызовы, имеющие место в регионах на территории ОБСЕ, затронутых конфликтами, достоверная информация на эту тему ограничена. Получение информации об этих регионах из других надежных источников – например, от независимых организаций гражданского общества – тоже связано с трудностями. Таким образом, в данном направлении должны быть предприняты дальнейшие усилия, поскольку весьма вероятно, что многие люди, живущие в этих регионах, могли в непропорционально высокой степени пострадать от пандемии и ее последствий.

Во всех случаях, когда используемые материалы взяты из общедоступного источника, в электронной версии отчета даны ссылки, по которым можно перейти непосредственно к источнику информации. Если приведенные примеры из отдельных стран не содержат ссылок на конкретное событие или источник (из-за экономии места), то БДИПЧ располагает более подробной информацией и соответствующими документами.

5 Вербальные ноты в адрес всех государств-участников были направлены 20 марта, 9 апреля, 30 апреля, 22 мая и 16 июня 2020 г.

6 Примеры приводятся из большинства государств-участников. Упоминания Европейского союза как единого субъекта обусловлены его особым характером и статусом в международном праве и тем фактом, что его институты осуществляют законодательные, исполнительные и судебные полномочия, которые могут затрагивать реализацию прав человека в регионе ОБСЕ, хотя ЕС как таковой формально не обязан выполнять обязательства ОБСЕ.

Отчет разделен на две части, которые, в свою очередь, состоят из разделов и подразделов. **Часть I** содержит обзор обязательств государств в ситуации введения чрезвычайного положения и отступления или иного ограничения основных свобод и прав человека, а также обзор смежных вопросов, касающихся надзора и обеспечения прозрачности. В **части II** приводится описание различных последствий принятых мер для демократических институтов и прав человека. В первом разделе этой части рассматриваются последствия для демократических институтов и процедур – например, для функционирования парламентов, демократического законоотворчества, судебных органов, выборов и наблюдения за выборами, деятельности правозащитников, а также для национальных правозащитных институтов. Затем приводится анализ воздействия чрезвычайных мер на конкретные основные права и свободы человека (свобода передвижения, свобода от произвольного задержания и пыток, свобода собраний, объединений, религии и убеждений, а также право на справедливое судебное разбирательство). Наконец, более подробно рассматривается непропорционально сильное воздействие пандемии на отдельные группы и сегменты населения – в частности, внимание уделяется проблеме преступлений на почве ненависти и дискриминации в целом, дискриминации женщин и насилию в отношении женщин, а также положению таких групп, как рома и синти, мигранты, беженцы и жертвы торговли людьми. Право на образование и право на охрану здоровья упоминаются в тексте отчета в общем контексте и не рассматриваются конкретно в тематических главах.

Такая структура отчета соответствует стратегии реализации программ, принятой БДИПЧ, и отражает ее. Эта стратегия включает следующие основные направления: (i) демократические институты, основанные на правах человека и верховенстве права, участии и представительстве, являющиеся подотчетными и пользующиеся доверием общества; (ii) содействие правам человека и демократии при помощи гражданского общества; (iii) продвижение такого общества, которое обеспечивает равенство и является инклюзивным, устойчивым и свободным от любых форм дискриминации и маргинализации.

Рекомендации, предложенные в настоящем документе, в основном адресованы государствам-

-участникам или конкретным упомянутым институтам или органам – например, судам или национальным правозащитным институтам. Рекомендации следует интерпретировать с учетом контекста каждой конкретной страны. Некоторые из них предполагают принятие безотлагательных мер в государствах, в которых действует чрезвычайное положение, карантин или другие ограничения. Другие предназначены для государств, уже отменивших чрезвычайное положение, и призваны помочь им подготовиться к чрезвычайным ситуациям, возможным в будущем. С учетом большого разнообразия мер, принятых государствами-участниками, и их последствий различие между краткосрочными, среднесрочными и долгосрочными рекомендациями не проводится. В связи с этим предлагается подходить к рекомендациям гибко, допуская их адаптацию к условиям, сложившимся в каждом конкретном государстве. БДИПЧ будет радо предложить дополнительную помощь и содействие государствам, которые направят соответствующий запрос.

ЗАМЕЧАНИЕ О ТЕРМИНАХ

Термины, используемые в данном отчете, отражают общепринятое употребление; при этом какого-либо формального стандарта для всех случаев не существует. Там, где это возможно, используется официальная терминология ВОЗ, но следует отметить, что никакие рекомендации не следует воспринимать или интерпретировать как противоречащие инструкциям официальных органов здравоохранения. В отношении нового коронавируса как такового используется обозначение SARS-Cov-2, в то время как вызываемое им заболевание называется COVID-19. Любые упоминания «локдауна», «самоизоляции», «карантина», «социального/физического дистанцирования», «СИЗ/масок/покрытия для лица», «тестирования и отслеживания» следует трактовать в соответствии с официальной терминологией ВОЗ. Поскольку термины, используемые в разных языках в различных государствах-участниках могут различаться и не всегда употребляются последовательно, а бытовые понятия не всегда соответствуют научным определениям, предполагается, что значение таких терминов необходимо определять, в достаточной мере учитывая соответствующий контекст, с тем чтобы их можно было использовать при описании ситуации в конкретной стране.

ОБЗОР ОСНОВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ

Государства-участники ОБСЕ столкнулись с беспрецедентным вызовом, стараясь защитить здоровье и безопасность населения и предотвратить распространение коронавируса. В ответ на пандемию более трети государств-участников ОБСЕ официально объявили чрезвычайное положение. Почти все остальные государства-участники ввели режим чрезвычайной ситуации той или иной степени интенсивности или другие ограничительные меры. Несмотря на то, что не все государства, объявившие чрезвычайное положение, прибегли к отступлениям от международных стандартов в области прав человека, в целом имели место отступления от свободы собраний и объединений, свободы передвижения, права на личную свободу и справедливое судебное разбирательство, а также права на неприкосновенность частной жизни, образование и владение имуществом. При этом пандемия показала, что сам факт объявления в той или иной стране чрезвычайного положения и принятия решения отступить от стандартов необязательно говорит о суровости действующих чрезвычайных мер. Вместе с тем, официальное объявление чрезвычайного положения или введение аналогичного режима, как правило, влечет за собой использование более строгих мер предосторожности, контроля и необходимых ограничений на время действия чрезвычайных мер.

В Московском документе 1991 г. государства-участники ОБСЕ приняли на себя обязательство уведомлять БДИПЧ о введении ими чрезвычайного положения, а также о любых отступлениях от своих международных обязательств в области прав человека. Выполняя это обязательство, 28 государств проинформировали БДИПЧ о чрезвычайных мерах, принятых в ситуации пандемии. В соответствии со своим мандатом на работу в качестве центра обмена информацией в рамках ОБСЕ по вопросам чрезвычайного положения, Бюро четыре раза направило государствам-участникам уведомления о получении информации; подготовка настоящего отчета также осуществлялась в рамках указанного мандата. Несмотря на то, что ограничительные меры, введенные в разных государствах, были относительно схожими, государства пришли к различным

выводам в отношении необходимости объявления чрезвычайного положения и отступления от международных договоров; это указывает на отсутствие общего понимания сферы действия тех требований, которые предусмотрены международным правом.

Согласно международным стандартам, отступления от прав и ограничительные меры, препятствующие осуществлению прав человека и основных свобод, должны быть временными и соразмерными своей цели, а также необходимыми, и их действие должно быть ограничено таким сроком, который является строго необходимым с учетом требований сложившейся ситуации. Хотя пандемия продемонстрировала, что трудно провести четкую границу между мерами, которые являются необходимыми и соразмерными, и мерами, которые таковыми не являются, государства, как правило, вводили очень строгие чрезвычайные меры на срок от нескольких недель до нескольких месяцев. Если не в самом начале, то на более позднем этапе можно было бы предпринять больше усилий для оценки и поиска баланса между различными интересами и для изучения возможности применения менее строгих мер. Принцип соразмерности чрезвычайных мер должен соблюдаться в течение всего срока их действия, и ситуация может меняться вследствие изменения обстоятельств и развития знаний о пандемии. БДИПЧ отметило, что многие государства предпринимали усилия по корректировке мер, ставших ненужными или непропорциональными заявленной цели. Помимо этого, в ряде стран суды приняли постановления о том, что продолжение применения отдельных чрезвычайных мер является несоразмерным: речь шла, например, о продлении запрета на собрания с числом участников более 10 человек или о продлении абсолютного запрета на собрания в местах отправления культа в ситуации, когда ограничения на другие собрания уже были отменены.

В соответствии с обязательством отменить чрезвычайное положение как можно скорее и обеспечить, чтобы оно не оставалось в силе дольше, чем это строго необходимо с учетом требований сложившейся ситуации, законодательство

большинства государств-участников, объявивших чрезвычайное положение или аналогичный режим, как правило, устанавливает максимальную продолжительность чрезвычайного правового режима. В большинстве случаев законодательство также включает положения об автоматическом прекращении действия правовых актов и мер, принятых в этот период, после окончания чрезвычайной ситуации. В тех немногих случаях, когда правовые гарантии, ограничивающие продолжительность применения чрезвычайных мер, отсутствовали, возникали опасения относительно возможного продления ограничений прав человека и основных свобод сверх того времени, в течение которого чрезвычайная ситуация требует таких ограничений.

Во многих государствах меры реагирования на пандемию включали принятие большого числа сложных законодательных документов, нормативных актов и административных постановлений – иногда как на центральном, так и на местном уровне. Часто такие акты готовились в очень сжатые сроки и принимались после очень небольшого общественного обсуждения (или вообще без такого обсуждения) и неоднократно изменялись в течение короткого времени, что приводило к большой неопределенности, которая сказывалась на реализации соответствующих мер и препятствовала четкому правовому пониманию связи между различными мерами. В ряде случаев дополнительную путаницу вызывало объявление исполнительными органами дополнительных правил или исключений, которые не всегда были отражены в правовых актах. В некоторых местах, особенно на начальных этапах кризиса, ограничительные и другие меры не имели под собой правовой основы или принимались в нарушение процедурных требований, предусмотренных конституцией или законодательством.

Чрезвычайное положение или другие меры, введенные в ответ на вспышку COVID-19, должны основываться на принципе недискриминации. Хотя в законах о чрезвычайном положении или административных постановлениях найдется немного примеров прямой дискриминации, чрезвычайные правовые акты и ограничительные меры на практике часто приводили к косвенной дискриминации, неравному обращению или особенно негативным последствиям для определенных

групп населения. Поскольку пожилые люди непропорционально уязвимы к COVID-19 и значительное большинство смертей от этого заболевания приходится на людей старшего возраста, во многих странах с различной степенью эффективности вводились специальные режимы для защиты этой группы населения, что иногда препятствовало равному обращению с пожилыми людьми. Помимо этого, государства в основном не смогли принять меры или поддержать стратегии или программы, обеспечивающие особые потребности женщин; тем не менее, хотя первоначальные чрезвычайные законы или меры могли совершенно не учитывать гендерный фактор и фактор многообразия, последующие поправки или дополнения в ряде случаев включали положения, в большей мере учитывающие два этих фактора.

НАДЗОР ЗА ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ МЕРАМИ

Чрезвычайное положение и чрезвычайные полномочия также могут иметь последствия для реализации конституционных норм, касающиеся разделения властей, поскольку они неизбежно консолидируют власть в руках исполнительных органов. В соответствии с обязательством обеспечивать эффективный надзор, в большинстве государств-участников требуется, чтобы парламент был незамедлительно уведомлен о введении исполнительной властью чрезвычайного положения (или эквивалентного режима). Объявление чрезвычайного положения может быть отменено парламентом; использование такой чрезвычайной меры может требовать утверждения парламентом либо согласие парламента может требоваться для продления чрезвычайного положения. В некоторых странах также существует механизм, обеспечивающий рассмотрение или одобрение парламентом действующих мер, введенных исполнительной властью. Однако в тех случаях, когда чрезвычайные меры (даже аналогичные чрезвычайному положению) были введены без официального объявления такого положения, парламентский надзор не был гарантирован в соответствующем объеме. Помимо этого, у некоторых парламентов не было возможности полностью осуществлять эффективный надзор за чрезвычайным положением или связанными с ним мерами в силу того, что их деятельность была приостановлена или

значительно ограничена из-за пандемии. Еще один правовой механизм надзора обеспечивается судами, однако частичное или полное закрытие судов в некоторых государствах препятствовало доступу к эффективным средствам правовой защиты – будь то при оспаривании ограничительных мер или рассмотрении других вопросов (особенно касающихся защиты абсолютных прав, отступления от которых не допускаются).

ПРОЗРАЧНОСТЬ И ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

Государства обязались в условиях чрезвычайного положения незамедлительно информировать своих граждан о принимаемых мерах. Несмотря на это, во время пандемии право добиваться получения информации было затронуто правовыми или фактическими ограничениями, поскольку государства приостановили или продлили сроки рассмотрения запросов либо отдавали приоритет определенному виду запросов по причинам материально-технического характера, а эффективный доступ к информации не всегда последовательно обеспечивался. От уровня прозрачности и доступа общественности к важным данным и статистике, а также к информации о процессах принятия решений, зависит доверие общества к институтам, принимающим эти решения, и готовность людей следовать директивным указаниям. По этой причине всем государствам было необходимо предпринимать дополнительные усилия для обеспечения прозрачности. В частности, высказывалась обеспокоенность в отношении доступа к информации лиц с инвалидностью, когда информация предоставлялась на таких платформах и в таких форматах, к которым лица с инвалидностью могут иметь ограниченный доступ. У государств также есть обязательство обеспечивать свободу выражения мнения и свободу информации и не принимать мер, направленных на воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов, за исключением строго необходимых мер с учетом требований сложившейся ситуации. Тем не менее, некоторые страны ввели ограничения на доступ к публичной информации и на распространение информации о пандемии и монополизировали распространение информации по вопросам общественного здравоохранения. Также отмечались случаи, когда государства

принимали законы или поправки в законодательство, направленные на введение уголовной ответственности за распространение так называемой «недостовверной информации» о пандемии. Борьба с информацией, представляющей угрозу общественному здоровью, действительно может быть необходима для властей, однако наилучшим способом решения этой задачи будет обеспечение доступа к независимым и разнообразным источникам информации.

ЦИФРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И ЭЛЕКТРОННОЕ НАБЛЮДЕНИЕ

Сбор информации, статистический анализ и мониторинг являются эффективными инструментами эпидемиологического контроля. В регионе ОБСЕ 38 государств ввели те или иные меры, направленные на обеспечение расширенного электронного наблюдения в условиях чрезвычайной ситуации. В 28 государствах были разработаны и уже используются мобильные приложения по сбору и анализу информации о частной жизни и местонахождении индивида либо по сбору и анализу соответствующих сведений о состоянии здоровья лиц, находящихся под надзором эпидемиологов. Вместе с тем, использование технических решений для анализа эпидемиологической информации, мониторинга расстояния или контактов между людьми либо в качестве инструментов отслеживания симптомов заболевания включает в себе значительные риски с точки зрения соблюдения права на неприкосновенность частной жизни и защиты персональных данных, а также осуществления других основных свобод (особенно лицами, находящимися в уязвимом положении или принадлежащими к маргинализированным группам). Этот риск возрастает еще больше, когда использование таких технологий не является ограниченным во времени, прозрачным, добровольным на каждом этапе, надежным, не связанным с коммерческими интересами и соразмерным своей основной цели. Для устранения такого риска предпринимались усилия внутри государств и на межправительственном уровне, направленные на обеспечение прозрачности всех технологий и мер наблюдения. Помимо этого, в ряде государств упреждающую роль в информировании общества и подготовке рекомендаций по надлежащему использованию технологий играли ведомства по защите данных.

РАБОТА ПАРЛАМЕНТОВ

В большинстве государств-участников ОБСЕ парламенты смогли продолжить свою деятельность или возобновили работу после короткого перерыва и, таким образом, сыграли исключительно важную роль в определении и разработке мер реагирования государства на кризис, гарантируя надлежащее представительство, эффективный надзор, а также инклюзивное и прозрачное принятие законодательных мер. Для продолжения работы в условиях борьбы с вызовами, связанными с пандемией, многие национальные парламенты предприняли все или некоторые из следующих шагов: внесли поправки в регламент для использования определенных альтернативных способов ведения деятельности; ограничили число пленарных сессий и заседаний комитетов путем пересмотра календарного плана и оптимизации программы деятельности парламента; приняли меры по сокращению тематических направлений работы; сократили число депутатов, которые должны очно участвовать в пленарных сессиях и заседаниях комитетов; использовали инновационные технические решения, позволяющие законодательным органам работать в удаленном и онлайн-режиме. До кризиса лишь у немногих парламентов был необходимый уровень технического оснащения, а во многих других законодательных органах существовали правовые и конституционные препятствия, не допускающие таких практик; тем не менее, многим парламентам удалось обеспечить выполнение значительной части своей работы онлайн. Ожидается, что это отразится на функционировании парламентов и в будущем, однако удаленный режим парламентских дебатов нельзя назвать полноценной заменой очной работы. Государства должны обеспечивать содержательные дискуссии, инклюзивное законодательство, пространство для достижения политических компромиссов и право парламентской оппозиции на выражение своей точки зрения. Для небольшого числа парламентов пандемия стала – прямым или косвенным образом – серьезной помехой в их работе, и это в итоге поставило под угрозу их нормальное функционирование. Несмотря на различие условий и принятых мер, такие ситуации вызывают беспокойство насчет верховенства права и баланса полномочий, поскольку процессы принятия решений в таких случаях лишаются механизмов парламентского контроля и надзора.

ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО

Во многих государствах для принятия чрезвычайных мер использовались ускоренные процедуры, в рамках которых внесение законопроектов и их принятие осуществлялось в сжатые сроки; это делалось в целях скорейшего реагирования на возникающие или не терпящие отлагательства общественные потребности. При том, что ускоренные процедуры чаще всего как раз и предназначены для использования в ситуациях, подобных пандемии, их широкое применение не способствует прозрачности, инклюзивности и подотчетности – принципам, которым должен соответствовать законодательный процесс, с тем чтобы была обеспечена легитимность и доступность законов. БДИПЧ отмечает, что в рамках ускоренных процедур принятия законов, связанных с пандемией, часто не проводились консультации, а иногда и полностью отсутствовало какое-либо содержательное парламентское обсуждение предложенных законопроектов, что приводило к дальнейшим недостаткам в распределении законодательных полномочий между исполнительной и законодательной властью. Во время пандемии имели место случаи, когда ускоренные процедуры использовались государствами для принятия законодательства, не имевшего отношения к реагированию на чрезвычайную ситуацию, или для внесения спорных законопроектов, очень отдаленно связанных с чрезвычайной ситуацией, – например, по вопросам пенсионного обеспечения, миграции и свободы СМИ. Использование ускоренных процедур принятия законов также повлекло за собой пропуск других этапов нормальной законодательной деятельности (например, публичных консультаций и проведения оценки регулирующего воздействия) и отсутствие надлежащего внимания к тому факту, что чрезвычайные правила имеют различающиеся последствия для разных частей общества. Тем не менее, БДИПЧ зафиксировало и такие случаи, когда парламенты выполняли функцию эффективного надзора, внимательно изучая предложенные законопроекты, в соответствии с которыми правительствам могли бы быть предоставлены очень широкие полномочия по вопросам, требующим парламентского контроля, и дополняя предложенные законопроекты защитными механизмами и необходимыми временными и другими ограничениями.

СУДЕБНЫЕ ОРГАНЫ

Из-за частичного или полного закрытия судов в большинстве государств-участников в связи с пандемией многие государства испытывали трудности с выполнением своего обязательства гарантировать обеспечение верховенства права в любой момент времени, в том числе даже во время чрезвычайного положения. Чтобы обеспечить выполнение судами их основных функций, связанных с правом на справедливое разбирательство независимым и беспристрастным судом, правом на судебный контроль за лишением свободы и правом на эффективное средство правовой защиты, многие государства-участники приостановили, отменили или продлили процессуальные сроки и сроки давности, а судам пришлось рассматривать определенные дела в приоритетном порядке. В целом государства оказались не подготовлены к масштабному закрытию судов и не имели нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы доступа к правосудию в таких обстоятельствах. Во многих странах суды должны были использовать частично совпадающие и противоречащие друг другу правила. Пандемия выявила недостатки, связанные с использованием цифровых технологий судьями и работниками судов для коммуникации при работе в удаленном режиме, для подачи ходатайств и проведения слушаний. Помимо этого, в ряде государств обеспокоенность вызвали случаи проведения судебных заседаний в режиме видеоконференции, когда не все стороны разбирательства имели достаточный доступ к соответствующим технологиям или не всегда были знакомы с этими технологиями. Несмотря на это, суды должны были обеспечивать беспрепятственный доступ к правосудию в безотлагательных случаях, особенно касающихся уязвимых групп, – например, по делам о домашнем насилии, торговле людьми, лишении свободы и применении пыток, а также по делам, связанным с обеспечением правовой защиты от чрезмерного или дискриминационного применения чрезвычайных мер. Даже там, где суды в целом оставались открытыми, они работали в сокращенном режиме, а физический доступ в здания судов во многих местах был существенно ограничен. Вследствие этого отдельные лица испытывали значительные трудности при доступе к правосудию в рамках гражданских, уголовных и административных процедур.

ВЫБОРЫ И НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ

В условиях чрезвычайного положения или в аналогичных ситуациях избирательные процессы в значительной степени затруднены, и нынешняя пандемия серьезно сказалась на этой сфере. Пострадали такие аспекты избирательных процессов, как предсказуемость сроков проведения выборов, выполнение условий регистрации лиц в качестве кандидатов, обеспечение политическим деятелям всех возможностей для проведения содержательной предвыборной кампании, подготовленность избирательных органов к своей работе, а также обеспечение избирателям беспрепятственного доступа к процедурам выборов. В целом, из-за пандемии и, в частности, из-за мер, принятых в рамках реагирования на нее, под угрозой оказалось стандартное проведение выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ. Помимо этого, последствия введенных ограничений для соблюдения целого ряда основных прав снова подтвердили тот факт, что выборы не проводятся в вакууме, и свобода собраний, свобода выражения мнения и свобода передвижения являются необходимыми для подлинно демократических выборов. Принятие некоторых решений о переносе выборов, приостановке уже идущего избирательного процесса или о проведении выборов в сложных условиях вызвало вопросы о том, была ли проведена достаточная оценка такого решения с учетом других обязательств государства, включая обеспечение права на охрану здоровья. Это в очередной раз подчеркнуло важность подлинного общественного обсуждения и инклюзивных и прозрачных процессов принятия решений по важным вопросам жизни общества. В ряде стран в ускоренном порядке были предприняты шаги по внесению поправок в правила проведения выборов, что увеличило риски с точки зрения выполнения обязательств ОБСЕ. Это также может в непропорционально высокой степени отразиться на неблагоприятных в политическом отношении группах – например, женщинах, людях с инвалидностью и национальных меньшинствах. Что касается наблюдения за выборами, следует отметить, что хотя определенные временные изменения в порядке работы наблюдателей могут оказаться необходимыми, отсутствие гарантий полного доступа наблюдателей ко всем этапам избирательного процесса подрывает принцип

прозрачности, на обеспечение которого направлена деятельность наблюдателей. В числе новых тенденций в общественных дискуссиях можно назвать усиление внимания к конституционной и правовой базе, регулирующей порядок проведение периодических выборов в кризисных ситуациях; рост интереса к альтернативным методам голосования; улучшение понимания того, что возможность эффективно пользоваться основными правами имеет ключевое значение для подлинных выборов; подтверждение исключительно важной роли гражданских и международных наблюдателей в избирательном процессе.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРАВООЗАЩИТНЫЕ ИНСТИТУТЫ И ПРАВООЗАЩИТНИКИ

Пандемия привлекла внимание к очень важной роли национальных правозащитных институтов как независимых органов, созданных в соответствии с законом для защиты и поощрения прав человека и неприкосновенности личности и осуществления надзора, а также к роли правозащитников, независимо от их специализации – будь то содействие прозрачности, поддержка правосудия или права маргинализированных или уязвимых групп населения. Во время пандемии правозащитники занимались повышением информированности общества о положении в области прав человека, выступали против репрессий и преследований в отношении активистов и лиц, сообщающих о злоупотреблениях, и указывали на недостатки в реагировании государства на чрезвычайную ситуацию в области здравоохранения. При этом БДИПЧ получило ряд сообщений об угрозах правозащитникам и нападениях на них, в том числе информацию о физических и словесных нападениях, а также угрозах убийством за распространение информации о пандемии или запросы о предоставлении интересующей общество информации о пандемии. Отмечались также случаи судебного преследования и задержания правозащитников, в том числе журналистов, в качестве мести за выражение критических взглядов или сообщения о нарушениях, связанных с принимаемыми правительством мерами по борьбе с пандемией. Люди разных профессий выступали общественными информаторами, раскрывая информацию о нарушениях прав человека и ненадлежащем использовании государственных ресурсов. В ряде стран были зафиксированы факты ареста таких

информаторов или возбуждения против них уголовных дел. Национальные правозащитные институты продолжали мониторинг выполнения обязательств в области прав человека, информируя граждан об их правах человека и обеспечивая подотчетность правительства в случае нарушений. Тем не менее, во многих государствах чрезвычайные меры существенно повлияли на возможности национальных правозащитных институтов в области выполнения ими своего мандата и сохранения своей независимости.

СВОБОДА ПЕРЕДВИЖЕНИЯ

Ограничения свободы передвижения включали закрытие наземных границ, аэропортов и портов; ограничения на передвижение между городами и/или регионами; введение карантина в тех или иных городах или регионах; помещение лиц в карантин на границе или по месту проживания; разрешение на передвижение внутри страны только с определенными целями, а также введение комендантского часа. Помимо этого, вводились особые ограничения для определенных групп населения, в частности, для пожилых людей. Быстрота, с которой в регионе вводились ограничения на передвижение между странами, привела к тому, что некоторые лица, в том числе мигранты, туристы и другие люди, находившиеся за рубежом, застряли в аэропортах или на границах. Кроме того, многие государства предоставляли невнятные указания или недостаточную информацию об ограничениях на границе, что затруднило передвижение лиц, имеющих вид на жительство, но не являющихся гражданами соответствующих стран. В большинстве государств-участников были введены различные правоприменительные меры и наказания за нарушение режима изоляции, комендантского часа или карантина, в том числе крайне строгие меры, включая лишение свободы на срок до пяти лет или очень большие штрафы. Хотя целью внутренних ограничений на передвижение являлась защита здоровья и безопасности населения (в том числе наиболее уязвимых групп), чрезмерные ограничения могли приводить к нарушениям других прав, а это могло быть несоразмерным заявленной цели или не являться строго необходимым, поскольку требуемого результата можно было бы добиться другими, менее жесткими мерами. Например, в некоторых государствах в результате полного запрета на выход из дома

для определенных групп населения (пожилых людей, беременных женщин или молодежи) лица, принадлежащие к этим группам, оказались полностью зависимыми от государственных или волонтерских служб по доставке лекарств, продуктов питания и других необходимых вещей или же были полностью изолированы от общества, даже несмотря на то, что они были здоровы и полны сил.

СВОБОДА ОТ ПЫТОК И ЖЕСТОКОГО ОБРАЩЕНИЯ

Пандемия не только привлекла внимание к существующим недостаткам пенитенциарных систем и других мест лишения свободы (перенаселенность, отсутствие доступа или недостаточный доступ к здравоохранению, антисанитарные условия содержания и т. д.), но и создала дополнительные трудности для борьбы с пытками. Лица, лишённые свободы, особенно уязвимы к инфекционным заболеваниям, и сообщения из самых разных государств региона ОБСЕ свидетельствуют о том, что перенаселенность тюрем весьма серьезно ограничивает возможности заключенных соблюдать физическую дистанцию между собой. Помимо этого, во многих государствах было отмечено отсутствие у заключенных и надзирателей средств индивидуальной защиты, а также отсутствие доступа к тестированию, воде и дезинфицирующим средствам для рук. В регионе ОБСЕ уже поданы многочисленные судебные иски, в которых утверждается, что непринятие государствами мер по защите здоровья и безопасности заключенных в связи с неудовлетворительными условиями содержания в тюрьмах в сочетании с повышенным риском заражения, которому подвергаются заключенные в перенаселенных учреждениях, может составлять бесчеловечное или унижающее достоинство обращение. Кроме того, многие государства ввели в тюрьмах ограничительные меры, в том числе временный запрет на очные свидания с родственниками, друзьями, а иногда даже с адвокатами, невзирая на тот факт, что отказ в свидании с родственниками сам по себе может рассматриваться как жестокое обращение. Пандемия очень негативно сказалась на усилиях по предотвращению пыток (в частности, в ситуации, когда люди находятся в местах лишения свободы), а также по расследованию, судебному преследованию и наказанию за совершение таких актов.

Отчасти это связано с тем, что в большинстве государств был полностью приостановлен или частично ограничен независимый мониторинг и надзор за местами лишения свободы – один из главных механизмов предотвращения пыток и других видов жестокого обращения. При этом в ряде государств-участников отмечались случаи чрезмерного применения силы государственными должностными лицами при обеспечении соблюдения чрезвычайных мер, что несовместимо с абсолютным запретом жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения.

СВОБОДА СОБРАНИЙ

Свобода мирных собраний имеет очень большое значение для полного и эффективного осуществления других гражданских и политических прав. Во время пандемии государства столкнулись с особыми вызовами в этом отношении, поскольку было выяснено, что большие скопления людей способствуют распространению вируса. В большинстве государств-участников ограничения свободы собраний действовали около трех месяцев. В некоторых странах публичные собрания были запрещены полностью, а в других были введены ограничения на число участников либо была установлена обязанность соблюдения участниками гигиенических требований. Важной гарантией против необоснованных ограничений является право на эффективное средство правовой защиты, и в ряде случаев суды отменили введенные чрезвычайные правила или решения отдельных органов. Во время пандемии БДИПЧ зафиксировало в нескольких государствах-участниках случаи ненужного или чрезмерного применения силы правоохранительными органами в нарушение принципов законности, необходимости и соразмерности применения силы. Хотя онлайн-формы активизма и протестных действий нельзя назвать полноценной заменой свободы собраний в том виде, в котором эта свобода гарантирована нормами и стандартами в области прав человека, очень важно, чтобы «новые или альтернативные» способы проведения собраний были признаны в качестве возможности для обсуждения и коллективного выражения мнений. Важнейшая роль в обеспечении соблюдения этого фундаментального права отводится мониторингу публичных собраний, однако во время пандемии все основные субъекты в сфере мониторинга в регионе ОБСЕ столкнулись

с трудностями и ограничениями при осуществлении своей деятельности (за исключением мониторинга собраний, проводимых онлайн).

СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЙ

Ограничения свободы выражения мнения и доступа к информации, введенные в ряде государств по время пандемии, негативно сказались на выполнении гражданским обществом его наблюдательной функции, а также отодвинули на задний план мнения критиков и ограничили их возможности взаимодействовать с лицами, принимающими решения, и влиять на проводимую политику. В нескольких государствах-участниках ОБСЕ объединения и до пандемии сталкивались с ограничениями, в том числе с законодательными и административными барьерами, препятствующими получению определенного типа организациями финансирования из внутренних и зарубежных источников; безоговорочным запретом на зарубежное финансирование либо введением новых, более жестких требований в отношении отчетности и раскрытия информации. В ряде стран во время пандемии предпринимались меры по ужесточению законодательства, регулирующего деятельность объединений. В период кризиса усилилась роль гражданского общества как партнера государственных органов в области разработки чрезвычайных политических и законодательных мер, связанных с пандемией; в распространении информации, доступной для всего населения, и предоставлении поддержки и услуг маргинализированным общинам. Эта важная роль получила бы более эффективную защиту, если бы объединения – особенно те, которые помогают маргинализированным общинам и уязвимым группам населения, – рассматривались во всех государствах как критически важные и, вследствие этого, были бы освобождены от обязанности соблюдать некоторые ограничения, которые не позволили этим объединениям продолжить свою деятельность, а также остановили создание новых объединений в период пандемии.

СВОБОДА РЕЛИГИИ ИЛИ УБЕЖДЕНИЙ

Поскольку отправление культа, как правило, предполагает участие многочисленных групп людей, введение профилактических мер, связанных

с пандемией COVID-19, сильно ударило по возможности отдельных лиц и общин в регионе ОБСЕ исповедовать свою религию или убеждения. Большинство религиозных общин и общин, придерживающихся определенных убеждений, соблюдали ограничительные меры или в добровольном порядке ограничили свою деятельность; многие из них содействовали информированию своих членов о вирусе и оказывали социальную помощь лицам из уязвимых групп. Вместе с тем, некоторые общины отказались от соблюдения введенных правил и возражали против требования физического дистанцирования или настаивали на продолжении очного отправления культа. БДИПЧ отметило примеры сотрудничества между государственными властями и религиозными общинами или общинами, придерживающимися определенных убеждений, в области проведения тщательного правового анализа первоначально введенных запретов на публичное отправление культа и пересмотра принятых правил. К сожалению, в отдельных государствах-участниках государственные и негосударственные субъекты стали распространять агрессивные высказывания, обвиняющие религиозные общины в распространении вируса. Помимо этого, в нескольких государствах имели место случаи вторжения сотрудников правоохранительных органов в дома лиц, принадлежащих к незарегистрированным религиозным общинам или общинам, придерживающимся определенных убеждений; такие действия были расценены некоторыми лицами как преследование.

ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВОЕ СУДЕБНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО

Все государства-участники приняли на себя серьезные обязательства, касающиеся уважения и защиты права на справедливое судебное разбирательство. Даже в условиях чрезвычайной ситуации это предполагает запрет на придание обратной силы уголовной ответственности за те или иные действия; право задержанных лиц незамедлительно предстать перед судом; презумпцию невиновности; право на справедливое публичное рассмотрение дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона, а также право на судебное разбирательство в разумные сроки. В условиях нынешней пандемии государства-участники столкнулись с трудностями в области

обеспечения основополагающих принципов справедливого судебного разбирательства, в частности, касающихся гарантии публичного характера слушаний, предоставления обвиняемым возможности и средств для конфиденциального общения с адвокатом в целях надлежащей подготовки к рассмотрению дела, а также возможности лично присутствовать на заседании и задавать вопросы свидетелям. Все это вызывает трудности в контексте использования информационно-коммуникационных технологий при проведении заседаний в удаленном режиме в ситуации частичного или полного закрытия судов. Хотя в некоторых государствах обеспечивалась трансляция судебных заседаний, в БДИПЧ поступали сообщения о существенных ограничениях права на публичное рассмотрение дела, отражающихся на прозрачности и возможности наблюдателей и СМИ следить за судебным процессом. Помимо этого, законы, принятые в связи с чрезвычайной ситуацией, в целом отличались недостаточной ясностью, и это не позволяло должностным лицам судов обеспечивать надлежащее соблюдение права на справедливое судебное разбирательство.

ПРЕСТУПЛЕНИЯ НА ПОЧВЕ НЕНАВИСТИ И ДИСКРИМИНАЦИЯ

Государства-участники ОБСЕ обязались бороться с дискриминацией и преступлениями на почве ненависти, однако пандемия добавила к этой и без того непростой задаче новые уровни сложности, обусловленные усилением риторики нетерпимости и расистскими обвинениями меньшинств во всех грехах. Многочисленные сообщения из разных государств региона свидетельствуют о нападениях на почве ненависти в условиях пандемии и о различных формах нетерпимости и дискриминации в Интернете, получивших импульс в результате введения ограничений на передвижение. С большим количеством проявлений нетерпимости и дискриминации в этот период столкнулись люди, воспринимаемые как лица азиатского происхождения, а нередко и мигранты в целом. Также имели место высказывания в духе дискриминации по возрасту, согласно которым пожилые люди в меньшей степени заслуживают общественной солидарности и защиты со стороны государства. Помимо этого, пандемия в непропорционально высокой степени затронула людей с инвалидностью,

которые в некоторых государствах испытывали трудности с доступом к здравоохранению и опасались дискриминации. Организованные «группы ненависти», деятельность которых постоянно характеризуется враждебностью к защищаемым группам населения, как представляется, использовали чрезвычайную ситуацию в государствах в своих интересах – для распространения нетерпимых высказываний и конспирологических теорий, возлагающих вину на различные меньшинства. Деятельность организаций гражданского общества, занимающихся борьбой с преступлениями на почве ненависти и дискриминацией, была дополнительно затруднена требованиями о физическом дистанцировании и другими ограничениями, введенными государствами в связи с пандемией. Тем не менее, некоторые государства признали необходимость особой поддержки меньшинств и объявили о новых мерах поддержки в области здравоохранения во время пандемии, адресованных общинам коренных народов, или предприняли другие шаги символического характера, с тем чтобы подчеркнуть необходимость инклюзивности и толерантности.

ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО И ДОМАШНЕЕ НАСИЛИЕ

В большинстве государств-участников ОБСЕ женщины не привлекались в достаточной степени к разработке мер реагирования правительства на пандемию. Женщины остаются недостаточно представленными в составе органов, принимающих решения в рамках борьбы с COVID-19, а при планировании шагов по реагированию на кризис и ликвидации его последствий не проводился полный анализ гендерных вопросов, что привело к принятию решений, усугубляющих существующее гендерное неравенство и дискриминацию. Чрезвычайные меры часто приводили к негативным социально-экономическим последствиям, включая потерю работы лицами с частичной или неформальной занятостью либо низким уровнем дохода; наряду с закрытием школ и учреждений это в непропорционально большой степени затронуло женщин. Помимо этого, риск заражения медицинских работников тоже непропорционально сказался на женщинах, поскольку они составляют большинство среди работников здравоохранения и сферы оказания услуг «первой линии». Домашняя самоизоляция из-за карантина в сочетании с ухудшением финансового положения,

потерей работы и нехваткой государственных ресурсов на социальную помощь всем нуждающимся усугубили уже существующую проблему насилия в отношении женщин и повысили уязвимость женщин перед насилием со стороны близкого партнера или членов семьи. Одновременно с этим сократились возможности получения необходимой поддержки, так как работа государственных служб, оказывающих услуги жертвам насилия (учреждения здравоохранения, правоохранительные органы, суды и приюты), была нарушена вследствие пандемии. В ряде случаев повышенная нагрузка на механизмы перенаправления жертв насилия в сочетании с ограничениями на передвижение привела к смертельным исходам для женщин. Следует отметить документально зафиксированный рост числа сообщений о случаях домашнего насилия.

РОМА И СИНТИ

Государства не приняли достаточных мер для предотвращения всплеск расизма и дискриминации в отношении рома и синти во время пандемии, несмотря на обязательства, предусмотренные Планом действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ и последующими решениями Совета министров ОБСЕ на эту тему. С момента начала пандемии БДИПЧ получает сообщения о том, что правительства и местные власти принимают некоторые меры, которые можно признать дискриминационными в отношении общин рома и синти. Имели место такие шаги, как проведение сплошного тестирования всех членов общины силами военных, дискриминационные карантинные меры и введение режима полной изоляции большой общины после заражения всего лишь нескольких ее членов. Многие рома живут в неофициальных поселениях, которые являются перенаселенными и не соответствуют жилищным стандартам. Эти факторы, в сочетании со всеобщей бедностью и языковыми трудностями, приводят к особой уязвимости общин рома и трудностям при взаимодействии с ними. Дискриминационные и чрезмерные карантинные меры также сильно ограничили экономические возможности рома, которые часто имеют неформальную занятость или вообще не имеют стабильной работы. Чрезвычайные меры по закрытию школ и переводу всего обучения в онлайн-режим, когда ученики должны учиться и присутствовать на уроках, находясь дома,

привели к фактическому исключению десятков тысяч учащихся рома из образовательных процессов, поскольку у них, как правило, отсутствуют минимально необходимые условия для такого обучения. В ряде государств и муниципалитетов при содействии Совета Европы были приняты специальные меры по комплексной поддержке общин рома.

МИГРАЦИЯ

Беспрецедентные ограничения на передвижение, введенные государствами в ответ на пандемию, нанесли сильный удар по мигрантам. Закрытие границ между странами отразилось на международной мобильности мигрантов и, вследствие этого, на их возможности вернуться домой или получить работу. Некоторые государства автоматически продлили срок действия видов на жительство мигрантов на своей территории до окончания чрезвычайной ситуации в области здравоохранения, что включало урегулирование статуса мигрантов, работающих в сельском хозяйстве и в качестве домашней прислуги, либо ослабление ограничений на трудоустройство в сфере здравоохранения. Пункты пересечения границ, которые и в обычное время представляют повышенный риск для мигрантов, в период пандемии стали для многих мигрантов «горячими точками», в которых они были особенно беззащитны. В сообщениях, поступающих от организаций гражданского общества, говорится о продолжающейся в период пандемии практике незаконного отказа в пересечении границы и инцидентах с применением насилия. Сразу же после закрытия границ во многих странах был ограничен доступ к процедурам получения убежища. Тем не менее, после начального периода приостановки или прекращения работы этих процедур многие страны нашли способ возобновить рассмотрение запросов лиц, ищущих убежища. Пандемия также привлекла внимание к проблемам с обеспечением физического дистанцирования и необходимых мер гигиены в центрах содержания мигрантов, которые часто бывают переполнены. В ряде государств во всех центрах приема мигрантов был введен карантин с запретом на передвижение содержащихся в них лиц; в других странах были введены меры по снижению риска заражения в этих учреждениях. В отдельных государствах было принято решение выпустить мигрантов из центров содержания.

ЖЕРТВЫ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ

Пандемия привела к росту уязвимости лиц, принадлежащим к группам риска с точки зрения торговли людьми, и ограничила возможность государств принимать меры по предотвращению и пресечению преступлений, связанных с торговлей людьми. Эти меры включают выявление жертв и обеспечение им доступа к поддержке, защите и возмещению ущерба. Жертвы торговли людьми столкнулись с повышенным риском контроля, насилия и изоляции со стороны эксплуататоров и были лишены возможности обратиться за помощью и поддержкой, а их доступ к получению помощи значительно сократился. Лица, пережившие в прошлом торговлю людьми, также испытывали сильнейший психологический стресс в результате введения карантина и самоизоляции; некоторые из них сообщили об усилении домашнего насилия и экономической нестабильности

и росте опасений относительно того, что торговцы людьми будут выпущены из тюрем из-за пандемии COVID-19. Правоохранительные органы в регионе ОБСЕ сообщали об активизации груминга и сексуальной эксплуатации детей при помощи Интернета, а также об экспоненциальном росте распространения детской онлайн-порнографии; этот факт показывает, что чрезвычайные меры способствовали росту уязвимости детей к торговле людьми. БДИПЧ и структура «ООН-женщины» провели опрос среди неправительственных организаций, занимающихся борьбой с торговлей людьми, и среди жертв торговли людьми, и этот опрос выявил факторы уязвимости групп риска, а также нынешних и бывших жертв торговли людьми. Помимо этого, были выявлены трудности, с которыми столкнулись национальные механизмы перенаправления жертв, старавшиеся продолжать эффективную работу во время пандемии.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ И ПРЕДЛОЖЕНИЕ БДИПЧ ОБ ОКАЗАНИИ ПОМОЩИ

На момент составления настоящего отчета в ряде государств-участников пандемия COVID-19 начала отступать, что позволило некоторым странам смягчить жесткие меры реагирования на чрезвычайную ситуацию. При этом другие государства все еще пытаются сдержать распространение инфекции. Большинство государств только начинают осознавать социально-экономические последствия этого кризиса и беспрецедентные вызовы, с которыми им предстоит иметь дело еще не один год. В то же время, ООН предупреждает, что во многих странах мира пандемия может находиться лишь на начальном этапе, а мы знаем, что в нашем взаимосвязанном мире коронавирус, пока он существует, может угрожать безопасности стран и народов.

Пандемия COVID-19 стала проверкой для наших демократий. С повышенной или даже максимально возможной нагрузкой пришлось работать национальным системам здравоохранения и социальным службам, местным органам управления и службам безопасности. Многим пришлось искать новаторские способы защиты населения или действовать экспромтом. Ограничения основных прав и свобод стали беспрецедентными как по распространенности, так и по масштабу. В некоторых государствах-участниках правительства достойно справились с этим вызовом, в то время как в других пандемия и связанное с ней чрезвычайное положение были безосновательно использованы в качестве предлога для отказа от демократических стандартов, ослабления основных свобод и сворачивания верховенства права. На международном уровне пандемия продемонстрировала хрупкость организаций и многостороннего сотрудничества в условиях кризиса, а также показала, что ни одна страна не может справиться с таким вызовом в одиночку и что победить эту глобальную угрозу можно только при выполнении обязательств, касающихся

совместной ответственности и коллективной безопасности. Помимо этого, нынешний кризис подтвердил ключевую роль ответственных и активных граждан и сильных общин в преодолении столь мощного дестабилизирующего фактора, а также помог осознать, как важны доверие и коммуникация для эффективного управления в кризисных ситуациях.

В рамках ОБСЕ государства-участники Организации согласились с тем, что центральную роль в обеспечении безопасности, основанной на сотрудничестве, и долгосрочной стабильности наших обществ играет человеческое измерение. Уважение прав человека и основных свобод, демократии и верховенства права остаются основой комплексной концепции безопасности, принятой ОБСЕ, – особенно во время кризиса. Государства подотчетны своим гражданам и несут ответственность друг перед другом за выполнение обязательств, принятых в рамках ОБСЕ⁷. Государства также согласились с тем, что все без исключения обязательства ОБСЕ одинаково применимы для всех государств-участников и что чрезвычайное положение не может быть использовано для отказа от этих обязательств. Добросовестное выполнение обязательств Организации исключительно важно для отношений между государствами, между правительствами и гражданами, а также между организациями, членами которых эти государства являются⁸.

Когда коронавирус впервые появился в регионе ОБСЕ, он застал многие государства врасплох, а общества были совершенно неподготовлены к такой ситуации. Сейчас на основе полученного опыта уже сделано много выводов о том, как эффективно сдерживать распространение болезни – это достигается в основном при помощи тестирования и выявления, отслеживания и изоляции зараженных лиц, а также при помощи

7 Стамбульский документ ОБСЕ 1999 года.

8 Там же.

поддержания высокого уровня санитарно-гигиенической дисциплины. Но не менее важным является и вывод о том, что карантин и другие жесткие меры следует использовать только при необходимости, не отступая при этом от основных норм и принципов, на которых построено демократическое общество, – демократической подотчетности, верховенства права, принципа доступа к правосудию для всех и полного осуществления всеобщих прав человека. В настоящем отчете приводится много таких выводов и примеров хорошей практики, которые, как мы надеемся, послужат источником вдохновения для государств и при помощи которых государства будут учиться друг у друга.

Среди главных уроков пандемии COVID-19 на настоящий момент можно назвать безусловную необходимость международного сотрудничества и совместного реагирования на коллективный кризис в области здравоохранения и безопасности населения. Этот кризис также подчеркнул необходимость прозрачного и информированного партнерства между ответственными гражданами и подотчетными обществу государственными институтами и политическими лидерами. Помимо этого, он подтвердил значение социальной справедливости и инклюзивности как краеугольных камней человеческого измерения в свете принципа «не оставить никого позади». Инклюзивность и равенство являются не только базовыми ценностями, вытекающими из идеи фундаментальных и всеобщих прав человека, но и очень важными факторами социальной сплоченности наших обществ. В настоящем отчете приводятся данные о том, как различные группы и сегменты общества по-разному справляются с проблемами в период пандемии, а также о том, как происходит несправедливое накопление негативных последствий нынешней кризисной ситуации для отдельных лиц. Дискриминация усугубляет воздействие как самой пандемии, так и неблагоприятных последствий чрезвычайных мер.

Государства могли бы предвидеть весь этот комплекс негативных последствий для уязвимых групп и общин. Многие правозащитные группы и международные организации предупреждали о возможности такого неблагоприятного эффекта. Ряду государств удалось избежать некоторых из этих последствий, оперативно предложив целевую помощь. Другие государства

боролись с трудностями в этой области или не смогли предоставить такую помощь, в результате чего положение отдельных общин еще больше ухудшилось (некоторым из них еще и пришлось столкнуться с необоснованными обвинениями и стигматизацией).

Эти важные выводы нужно изучать, применять на практике и положить в основу будущей работы. Необходимо принять меры для того, чтобы государства были подготовлены к надлежащему преодолению будущих кризисов при одновременном соблюдении прав человека и реализации на практике принципа «не оставить никого позади». К сожалению, все прогнозы говорят о том, что подобные кризисы, включая пандемии и все более серьезные последствия климатических изменений, еще проверят на прочность существующие институты, структуры и системы.

Принцип «не навреди» должен быть в центре внимания при принятии решений о введении чрезвычайных мер. Власти могут сделать выводы из недальновидных и слишком жестких карантинных мер – особенно таких, когда в изоляции оказывались целые общины, оставаясь без поддержки и доступа к базовым средствам гигиены или же без средств к существованию. Помимо этого, необходимо сделать выводы из тех мер, которые были приняты в области общественного здравоохранения и которые не отражали в достаточной степени равную ценность всех человеческих жизней и неприкосновенность достоинства каждого человека.

С самого начала пандемии БДИПЧ прилагает все усилия для того, чтобы помочь государствам-участникам, предлагая им советы и рекомендации относительно соблюдения прав человека при принятии чрезвычайных мер в области общественного здравоохранения и в других областях. В быстро меняющейся обстановке Бюро ведет работу по сбору и документированию информации, с тем чтобы быть готовым оказать конкретную поддержку государствам-участникам. Работая в условиях беспрецедентных ограничений, а также уменьшения мобильности своих сотрудников, Бюро выполняло свой мандат по сбору и распространению информации о введении режимов чрезвычайного положения и вызванных этой ситуацией отступлений от прав человека, поддерживая тесный контакт

со всеми, кто может предоставить информацию о выполнении на практике обязательств в области человеческого измерения, а также о том, как чрезвычайные меры отражаются на уязвимых группах населения. В связи с ограничениями на поездки БДИПЧ было вынуждено отложить ряд своих учебных мероприятий и мероприятий по мониторингу, однако во многих случаях были найдены инновационные решения, которые, тем не менее, не могли полностью заменить возможность очного присутствия. В ближайшие месяцы Бюро вместе с другими структурами и институтами ОБСЕ по-прежнему будет постоянно готово оказать помощь государствам в усвоении накопленного опыта, а также содействовать им в восстановлении и защите всех основных прав и свобод, как только ситуация это позволит; предоставлять помощь тем, кто пострадал сильнее других; разрабатывать и осуществлять инклюзивные меры по восстановлению после кризиса и вести подготовку к чрезвычайным ситуациям, возможным в будущем. Эксперты БДИПЧ рассчитывают продолжить дискуссии и обмен мнениями с государствами-участниками по всем этим вопросам.

В этой связи Бюро предлагает государствам-участникам ОБСЕ воспользоваться подготовленными им многочисленными практическими инструментами и ресурсами. БДИПЧ готово работать с государствами, чтобы помочь парламентам и судебным органам возобновить свою деятельность в полном объеме. При рассмотрении государствами изменений законодательства, необходимых для максимально эффективной подготовки к будущим чрезвычайным ситуациям, Бюро предлагает им свою **помощь в законодательной сфере** – составление обзоров законопроектов или действующего законодательства и подготовку рекомендаций по вопросам разработки законов, затрагивающих обязательства государства в области человеческого измерения. БДИПЧ рассчитывает на сотрудничество с государствами в области защиты правозащитников с использованием в качестве основы

своей публикации **«Руководящие принципы по защите правозащитников»**. Бюро готово провести обучение для государственных субъектов и национальных правозащитных институтов с целью развития их потенциала, а также готово оказать законодательную поддержку или другие виды экспертной помощи. Государствам следует рассмотреть возможность пригласить БДИПЧ для мониторинга публичных собраний, когда эпидемиологическая ситуация улучшится и будет возможность вновь проводить такие собрания; также необходимо использовать результаты работы Бюро в области свободы мирных собраний⁹. Помимо этого, следует упомянуть и все другие подготовленные БДИПЧ пособия и рекомендации, включая новейшее руководство **«Мониторинг мест лишения свободы в период пандемии COVID-19»**.

Уже много лет БДИПЧ ведет работу по противодействию дискриминации и преступлениям на почве ненависти, направленную на укрепление толерантности в обществе. Бюро всегда готово оказать поддержку государствам-участникам в выполнении их обязательств в области толерантности и недискриминации, предлагая проведение мероприятий по развитию потенциала правоохранительных органов в соответствующей области¹⁰. Из-за пандемии замедлилась работа БДИПЧ по сбору данных о преступлениях на почве ненависти, а также данных, необходимых для борьбы с нетерпимостью и дискриминацией в целом, однако эта работа по-прежнему остается одним из наиболее приоритетных направлений деятельности Бюро¹¹.

Наконец, ожидается, что все государства-участники в полном объеме отчитаются о том, как они выполняли свои обязательства в области человеческого измерения во время борьбы с пандемией COVID-19, в рамках регулярных механизмов в области человеческого измерения, обеспечивающих взаимную подотчетность в ОБСЕ. Также предполагается, что государства представят надлежащие отчеты о соблюдении

9 В том числе публикацию **«Руководящие принципы по свободе мирных собраний и руководство «Права человека и обеспечение правопорядка во время публичных собраний»**.

10 См. **ресурсы и пособия по вопросам толерантности и недискриминации**.

11 Например, карантинные меры в различных государствах региона ОБСЕ в начале 2020 г. повлияли на процесс проводимого БДИПЧ сбора данных о преступлениях на почве ненависти за 2019 г., так как организации гражданского общества столкнулись с внезапными изменениями и в силу этих обстоятельств были вынуждены откорректировать свои приоритеты.

прав человека и основных свобод в рамках различных договорных органов и механизмов, в том числе работающих в структуре Совета Европы и ООН. Например, государствам предстоит включить анализ последствий принятых ими мер реагирования на пандемию в свои отчеты о соблюдении МПГПП, МПЭСКП, КЛДЖ,

КПР и других подписанных ими договоров; при подготовке этих отчетов они должны консультироваться с соответствующими организациями гражданского общества и затронутыми группами населения и общинами. БДИПЧ в любой момент готово помочь государствам-участникам в этих усилиях.