

ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ МЕРЫ И COVID-19: РУКОВОДСТВО

Сложившаяся в связи с пандемией COVID-19 ситуация требует от многих стран принятия чрезвычайных мер для защиты здоровья и благополучия населения. Даже в условиях чрезвычайной ситуации такие меры должны быть основаны на верховенстве права.

Чрезвычайные полномочия следует использовать в рамках параметров, установленных международным правом в области прав человека, в частности, Международным пактом о гражданских и политических правах (МГППП), который признает возможную потребность в дополнительных полномочиях со стороны государств в чрезвычайных ситуациях. Такие полномочия должны быть ограничены по сроку и могут применяться только на временной основе с целью скорейшей нормализации положения.

Даже без официального объявления чрезвычайного положения государства могут принять чрезвычайные меры для защиты здоровья населения, которые могут ограничивать отдельные права человека. Такие ограничения должны соответствовать принципам законности, необходимости и соразмерности и не допускать дискриминацию.

Приостановление действия отдельных гражданских и политических прав человека и отступление от них разрешается в определенных чрезвычайных ситуациях, в которых «жизнь нации находится под угрозой». Отдельные гарантии должны быть обеспечены в отношении ряда основополагающих прав человека, действие которых не может быть приостановлено ни при каких обстоятельствах.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах не содержит положений об отступлении от прав. Обязательства государств в соответствии с основным содержанием прав на питание, здоровье, социальное обеспечение, воду и санитарию, образование и достаточный жизненный уровень продолжают действовать даже в условиях чрезвычайного положения.

ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ВСЛЕДСТВИЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ МЕР

Некоторые права, в том числе на свободу передвижения, свободу выражения мнений и свободу мирных собраний, могут быть ограничены с целью защиты здоровья населения даже без введения чрезвычайного положения. При этом такие ограничения должны соответствовать следующим условиям:

- **Законность.** Ограничения должны «соответствовать законодательству». Это значит, что ограничения должны содержаться в национальном законе общего применения, который действует на момент введения таких ограничений. Закон не должен быть произвольным или несправедливым и должен быть понятным и доступным для общества.
- **Необходимость.** Ограничения должны быть *необходимы* для защиты одного из допустимых оснований, указанных в МГППП, в том числе здоровья населения, и должны быть оправданы неотложной социальной потребностью.

- *Соразмерность.* Ограничения должны быть *соразмерны* поставленной задаче, т.е. они должны соответствовать той защитной функции, которую они должны обеспечить; они также должны быть наименее жесткими из тех мер, которые позволяют обеспечить нужный результат.
- *Отсутствие дискриминации.* Никакие ограничения не должны допускать дискриминацию, противоречащую положениям международного права в области прав человека.
- Все ограничения должны быть интерпретированы исключительно в отношении и в пользу права, к которому они относятся. Ограничения не могут применяться произвольным образом.
- Власти обязаны обосновать ограничения прав.

ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

- Введение чрезвычайного положения отдельно регулируется международным правом в области прав человека. Несмотря на то что при объявлении чрезвычайной ситуации разрешается приостановление действия отдельных прав человека и отступление от них, следует избегать мер, которые приводят к приостановлению действия прав, если ситуация позволяет ввести соразмерные ограничения отдельных прав, в соответствии с изложенными выше условиями.
- В случае если отступление от обязательств государства в области прав человека необходимо для предотвращения распространения COVID-19, все принимаемые меры должны быть соразмерны и сводиться исключительно к тем, которых требует ситуация. Это требование касается срока, географического охвата и содержания чрезвычайных мер.
- Таким образом, чрезвычайное законодательство и меры должны соответствовать следующим требованиям:
 - Строгое ограничение по времени,
 - Наименее жесткие из мер, позволяющие достичь необходимых целей в области здоровья населения,
 - Включение гарантий, в том числе положения о пересмотре и прекращении действия, которые обеспечивают возврат к нормальному законодательству по окончании чрезвычайной ситуации.
- Отдельные права, в том числе право на жизнь, запрет пыток и принцип законности в уголовном праве,¹ не допускают отступления даже в условиях чрезвычайной ситуации и продолжают действовать при любых обстоятельствах. Общие суды должны сохранять свою юрисдикцию по рассмотрению жалоб на нарушение неотъемлемых прав.
- Государства должны принять меры по предотвращению нарушений прав человека и злоупотреблений, связанных с чрезвычайным положением, со стороны государственных и негосударственных субъектов. Сообщения о таких нарушениях и злоупотреблениях должны быть эффективно и быстро рассмотрены с тем,

¹ Полный список неотъемлемых прав см. в Статье 4 [МГППП](#) и Замечании общего порядка №29 Комитета по правам человека. Региональные инструменты в области прав человека могут содержать другой список неотъемлемых прав.

чтобы прекратить такое нарушение или злоупотребление, предать нарушителей правосудию и обеспечить правовую защиту жертв.

- Принципы законности и верховенства права предусматривают соблюдение фундаментальных требований справедливого судебного разбирательства в условиях чрезвычайного положения. Только суд может привлечь к ответственности и осудить какое-либо лицо за совершение уголовного преступления. Презумпция невиновности должна соблюдаться.
- Объявление о чрезвычайной ситуации в связи со вспышкой COVID-19 не должно быть использовано как основание для преследования отдельных лиц или групп, включая меньшинства. Принимаемые меры не должны допускать дискриминацию по какому-либо признаку, включая расу, цвет кожи, пол, сексуальную ориентацию и гендерную идентичность, инвалидность, язык, религию, политические и другие убеждения, имущественное положение, рождение или иное обстоятельство.
- Государства должны принять своевременные эффективные меры, направленные на поддержку осуществления основных экономических и социальных прав людей, пострадавших от ограничений в условиях чрезвычайного положения, в том числе путем обеспечения занятости и средств к существованию, жилья, питания, образования, социальной защиты и здоровья, чтобы у этих людей была возможность соблюдать чрезвычайные меры.
- Законное введение чрезвычайного положения предусматривает его официальное и публичное объявление. Официальное объявление необходимо для соблюдения принципов законности и верховенства права. Объявление должно соответствовать конституционным и иным положениям национального законодательства, которые регулируют объявление и применение чрезвычайных полномочий. Кроме того, в соответствии со статьей 4.3 Международного пакта о гражданских и политических правах, государства-участники обязаны информировать Генерального секретаря ООН о введении чрезвычайного положения.
- Государства обязаны информировать население о точных временных, территориальных и содержательных рамках применения чрезвычайного положения и соответствующих мер. Полная информация о чрезвычайном законодательстве и мерах должна быть незамедлительно предоставлена на всех официальных языках государства и по возможности на тех языках, которые широко используются в стране, а также в доступном формате, чтобы все население было осведомлено о новых законодательных требованиях и соблюдало их.
- Чрезвычайное положение должно быть основано на принципах прав человека, в том числе принципе прозрачности. Чрезвычайное положение не должно использоваться ни для каких других целей, кроме той общественной цели, ради которой оно объявлено, в данном случае – для борьбы с пандемией COVID-19. Оно не должно использоваться для подавления инакомыслия. Прозрачность и право на информацию в период чрезвычайного положения предусматривают защиту свободы прессы, поскольку в чрезвычайной ситуации журналистика выполняет важнейшую функцию.
- Необходим контроль за осуществлением чрезвычайных полномочий для обеспечения демократии и верховенства закона. Чрезвычайные меры, включая приостановление действия отдельных прав человека или отступление от них, должны подвергаться регулярному независимому пересмотру со стороны законодательных органов. Любое чрезвычайное законодательство, принятое в период действия чрезвычайного положения, должно пройти серьезный правовой анализ. Необходим эффективный судебный контроль чрезвычайных мер или чрезвычайного положения, чтобы обеспечить их соответствие изложенным выше ограничениям.

Дополнительные рекомендации по чрезвычайной ситуации см. в [Замечании общего порядка №29](#) Комитета по правам человека и [Сиракузских принципах о положениях, касающихся ограничения и умаления прав в Международном пакте о гражданских и политических правах](#).

СТАТЬЯ 4 МЕЖДУНАРОДНОГО ПАКТА О ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ

1. Во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется, участвующие в настоящем Пакте Государства могут принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящему Пакту только в такой степени, в какой это требуется остротой положения, при условии, что такие меры не являются несовместимыми с их другими обязательствами по международному праву и не влекут за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения.

2. Это положение не может служить основанием для каких-либо отступлений от статей 6, 7, 8 (пункты 1 и 2), 11, 15, 16 и 18

3. Любое участвующее в настоящем Пакте Государство, использующее право отступления, должно немедленно информировать другие Государства, участвующие в настоящем Пакте, через посредство Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о положениях, от которых оно отступило, и о причинах, побудивших к такому решению. Также должно быть сделано сообщение через того же посредника о той дате, когда оно прекращает такое отступление.

НАКАЗАНИЕ ЗА НАРУШЕНИЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ МЕР

- Государствам следует внедрять любые чрезвычайные меры гуманно и с соблюдением принципов соразмерности при определении наказаний за нарушения, и обеспечить, чтобы штрафы не применялись на произвольной и дискриминационной основе. Например, инвалиды или жертвы домашнего насилия не должны подвергаться наказаниям за нарушение мер по борьбе с COVID-19, если это необходимо для их защиты.
- Государства должны лишать граждан свободы только в качестве исключительной меры и на законодательно установленных основаниях при соблюдении соответствующих процедурных гарантий. Даже в условиях чрезвычайного положения решение о лишении свободы должно быть разумным, оправданным и соразмерным.
- При принятии решений о задержании государства должны уделить особое внимание последствиям для общественного здоровья проблемы перенаселённости в местах лишения свободы и тем рискам, которым подвергаются заключенные в связи с пандемией COVID-19.
- Штрафы должны соответствовать серьезности совершенного нарушения. При определении суммы штрафа необходимо рассмотреть личные обстоятельства нарушителя, в том числе гендерные факторы. В частности, это касается безработных или тех, кто лишился дохода в результате принятия чрезвычайных мер.
- Необходимо тщательно подходить к разработке мер по регулированию дезинформации о COVID-19, поскольку они могут привести к цензуре непопулярных мнений или мнений меньшинства. Не следует применять уголовное наказание за нарушения в области информации. Государства должны применять наименее жесткие меры по борьбе с распространением дезинформации, в том числе путем поддержки независимой проверки фактов, медиаобразования и информационной грамотности. Крайне важно, чтобы проблему дезинформации в первую очередь решали сами правительства и интернет-компании, обеспечивая точную, надежную и основанную на фактах информацию.

Дополнительные рекомендации в отношении права на свободу и безопасность человека см. в [Замечании общего порядка №35](#) Комитета по правам человека.

ПОДДЕРЖАНИЕ ПРАВОПОРЯДКА И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ МЕРЫ

- Правоохранительные органы могут применять силу только в случае крайней необходимости и в той степени, которая необходима для выполнения их обязанностей, или в том случае, если менее жесткие меры доказали свою неэффективность.
- Операции правоохранительных органов, в том числе в условиях чрезвычайного положения или действия чрезвычайных мер, должны соответствовать международным нормам и стандартам, включая Кодекс поведения для сотрудников правоохранительных органов, Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка и Рекомендации ООН в области прав человека по применению менее смертоносного оружия правоохранительными органами.
- По общему правилу военные не должны выполнять полицейские функции по поддержанию порядка. Тем не менее в исключительных случаях может потребоваться использование военных для выполнения функций правоохранительных органов на ограниченный срок и в определенных установленных обстоятельствах.
- В случае выполнения военными функций правоохранительных органов они должны подчиняться гражданским властям и нести ответственность в соответствии с гражданским законодательством, а также действовать в соответствии с нормами, которые распространяются на сотрудников правоохранительных органов в соответствии с международным правом в области прав человека.
- Любые предполагаемые случаи нарушения прав человека, в том числе злоупотребление полномочиями, произвольное задержание, сексуальное и гендерное насилие, со стороны сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих подлежат незамедлительному эффективному расследованию с привлечением виновных к ответственности. Это особенно важно в свете широких полномочий, которые предоставлены сотрудникам правоохранительных органов и военнослужащим во время пандемии COVID-19.

Дополнительные рекомендации по вопросам применения силы и действиям сотрудников правоохранительных органов см. в [Кодексе поведения для сотрудников правоохранительных органов, Основных принципах применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка и Рекомендации ООН в области прав человека по применению менее смертоносного оружия правоохранительными органами.](#)