



Информационен документ

SG/Inf(2020)11

7 април 2020 г.

Спазване на демокрацията, върховенството на закона и правата на човека в условията на санитарната криза с COVID-19

Наръчник за държавите членки

SG/Inf(2020)11

2

Въведение

Целта на настоящия документ е да предостави на правителствата инструментариум за справяне с настоящата безпрецедентна и мащабна санитарна криза по начин, по който да се зачитат основните ценности на демокрацията, върховенството на закона и правата на човека.

Като начало се признава, че правителствата са изправени пред огромни предизвикателства в стремежа си да защитят своето население от заплахата от COVID-19. Разбираемо е също така, че не може да се поддържа нормалното функциониране на обществото, особено по отношение основната защитна мярка, необходима за борба с вируса, а именно изолацията. Освен това се приема, че предприетите мерки неизбежно ще навредят на правата и свободите, които са неразделна и необходима част от демократичното общество, подчинено на върховенството на правото.

Основното социално, политическо и правно предизвикателство пред нашите държави членки ще бъде способността им да реагират ефективно на тази криза, като същевременно гарантират, че мерките които предприемат, не подкопават истинския ни дългосрочен интерес да защитаваме основополагащите

ценности на Европа - демокрацията, върховенството на правото и правата на човека. Именно тук Съветът на Европа трябва да изпълни основната си функция, като предостави, чрез своите органи и всички свои компетентни структури и механизми, форум за колективно осигуряване на това мерките да останат пропорционални на заплахата, породена от разпространението на вируса, и да бъдат ограничени във времето. Вирусът унищожава много животи и още много от нещата, които са ни скъпи. Не трябва да му позволим да разруши нашите основни ценности и свободни общества.

1. Дерогация в условията на извънредно положение (член 15 от Европейската конвенция за правата на човека)

Степента на мерките, предприети в отговор на настоящата заплахата от COVID-19, и начинът, по който те се прилагат, варират значително в различните държави и в различни периоди от време. Докато някои ограничителни мерки, приети от държавите членки, се покриват от ограниченията, предвидени в самата Европейската конвенция за правата на човека (Конвенцията) във връзка със защитата на здравето (виж член 5, параграф 1д, параграф 2 от членове 8 до 11 от Конвенция и член 2, параграф 3 от Протокол № 4 към Конвенцията), то други извънредни мерки могат да изискват дерогации от задълженията на държавите по Конвенцията. Всяка държава трябва да прецени дали приетите от нея мерки налагат такава дерогация в зависимост от естеството и степента на ограниченията, прилагани по отношение на правата и свободите, защитени от Конвенцията. Възможността държавите да направят това е важна характеристика на системата, позволяваща постоянното прилагане на Конвенцията и нейния надзорен механизъм дори в най-критичните моменти.¹

Всяка дерогация ще се оценява от Европейския съд по правата на човека (Съдът) в случаите, които ще бъдат отнесени пред него². Съдът предоставя на държавите голяма свобода на преценка в тази област: *„На първо място се пада на всяка договаряща държава, с нейната отговорност за „живота на [нейната] нацията“, да определи дали този живот е застрашен от „обществена извънредна ситуация“ и, ако е така, колко далеч е необходимо да се отиде в опит да се преодолее извънредната ситуация. Поради техния пряк и непрестанен контакт с належащите потребности в момента, националните власти по принцип са в по-добра позиция от международния съдия да вземат решения, както за наличието на такава извънредна ситуация, така и за*

¹ См отговор на ПАСЕ препоръка 2125 (2018).

² Виж ръководството за член 15 от Конвенцията (31 декември 2019 г.), публикувано от секретариата на Съда.

*естеството и обхвата на необходимите дерогации в отговор. По този въпрос член 15, параграф 1 (...) оставя на властите широка свобода на преценка.*³

Дерогацията също е предмет на формални изисквания: Генералният секретар на Съвета на Европа, като депозитар на Конвенцията, трябва да бъде напълно информиран за предприетите мерки, за причините, довели до тях, както и за момента, в който тези мерки ще престанат да действат (<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/62111354>).

Определени права по Конвенцията не позволяват дерогация: правото на живот, освен в контекста на законни действия в условията на война (член 2), забрана на изтезания и нечовешко или унижително отношение или наказание (член 3), забрана на робството и принудителния труд (член 4, параграф 1) и правилото „неналагане на наказание без закон“ (член 7). Не може да има дерогация от премахването на смъртното наказание или правото на дадено лице да не бъде съдено или наказвано два пъти (протоколи № 6 и 13, както и член 4 от Протокол № 7).

Дерогацията, съгласно член 15, не зависи от официалното приемане на извънредно положение или друг подобен режим на национално ниво. В същото време всяка дерогация трябва да има ясно основание във вътрешното законодателство, за да има защита срещу произвол, и трябва да бъде строго необходима за борба с обществените извънредни ситуации. Държавите трябва да имат предвид, че всички предприети мерки трябва да се стремят да защитават демократичния ред от заплахите за него и трябва да се полагат всички усилия за защита ценностите на демократичното общество, като плурализъм, толерантност и либералност⁴. Въпреки че дерогациите са приети от Съда, за да оправдаят някои изключения от стандартите на Конвенцията, те никога не могат да оправдаят действия, които противоречат на основополагащите изисквания на Конвенцията за законосъобразност и пропорционалност.

2. Зачитане върховенството на правото и демократичните принципи по време на извънредни ситуации

2.1. Принципът за законност

Върховенството на правото трябва да надделява дори в извънредна

³ Решение по случая Ирландия срещу Обединеното кралство от 18.01.1978 г., серия А № 25, параграф 207.

⁴ Мехмет Хасан Алтан срещу Турция, параграфи 94 и 210; и Сахин Алпай срещу Турция, параграфи 78 и 180.

ситуация.⁵ Основен принцип на върховенството на правото е, че действия на държавен трябва да бъдат в съответствие със закона.⁶ „Законът“ в този контекст включва не само актове на Парламента, но и например извънредни постановления на изпълнителната власт, при условие че те имат конституционно основание. Много конституции предвиждат специален правен режим (или режими), увеличаващ правомощията на органите на изпълнителната власт в случай на война или голямо природно или друго бедствие.⁷ Възможно е също така законодателят да приеме извънредни закони, специално изготвени за справяне с настоящата криза, които надхвърлят съществуващите правни норми. Всяко ново законодателство от този вид трябва да съответства на конституцията и международните стандарти и, когато е приложимо, да бъде подложено на преглед от Конституционния съд. Ако парламентът иска да делегира на правителството да приеме законодателството, за което се изисква специално мнозинство (или законодателство, прието след друга специална процедура), това трябва да стане с мнозинството, необходимо за приемането на законодателството или следвайки същата специална процедура.

2.2. Ограничена продължителност на режима на извънредно положение и на извънредните мерки

По време на извънредното положение правителствата могат да получат общо право да издават укази, които да имат силата на закони. Това е приемливо, при условие че тези общи правомощия са с ограничена продължителност. Основната цел на извънредния режим (или подобно положение) е да овладее развитието на кризата и да се върне, колкото е възможно по-бързо, към нормалността.⁸ Удължаването на извънредния режим трябва да бъде подчинено на контрола върху неговата необходимост от парламента. Неопределено продължаване на общите изключителни правомощия на изпълнителната власт е недопустимо⁹.

⁵ Виж Венецианската комисия, Становище относно защитата правата на човека в извънредна ситуация, CDL-AD(2006)015), параграф 13.

⁶ Виж Контролния лист за върховенството на закона на Венецианската комисия (CDL-AD(2016)007), параграфи 44 и 45.

⁷ До 29 март 2020 г. 22 от нашите държави членки бяха обявили извънредни ситуации.

⁸ Опитът показва, че „колкото по-дълго трае извънредният режим, толкова по-вероятно е държавата да се отдалечи от обективните критерии, които може да са оправдали използването на извънредните правомощия на първо място. Колкото по-дълго продължава ситуацията, толкова по-малко оправдание има за третиране на ситуация като на изключителна в своето естество, като последицата е, че тя не може да бъде разрешена чрез прилагане на нормални правни инструменти.“ - Венецианската комисия, Турция - Становище относно Законовите актове за постановления в извънредни ситуации № s667-676, прието след неуспешния преврат от 15 юли 2016 г., CDL-AD(2016)037, параграф 41x

⁹ [CommDH\(2002\)7, Opinion 1/2002 on certain aspects of the United Kingdom derogation from Article 5 par. 1 of](#)

По време на извънредното положение, не само правомощията на правителството да приема законодателство трябва да бъдат ограничени от продължителността на извънредното положение, но и всяко законодателство, прието по време на извънредното положение, също трябва да включва ясни срокове за продължителността на тези изключителни мерки (като „разпоредба за автоматична отмяна на закона“ т.нар "sunset clause"). В действителност, след края на извънредната ситуация може да бъде оправдано продължаване приложението на определени специфични, целенасочени мерки, но такова продължаване попада в компетентността на парламента чрез обикновените процедури.¹⁰

2.3. Ограничен обхват на извънредното законодателство; принципът за необходимост

Принципът за необходимост изисква извънредните мерки да бъдат в състояние да постигнат целта си с минимално изменение на нормалните правила и процедури на демократично вземане на решения¹¹. Следователно, правомощието на правителството да издава извънредни постановления не трябва да води до пълна свобода на действие (*carte blanche*), предоставено от законодателя на изпълнителната власт. Предвид бързото и непредвидимо развитие на кризата, може да е необходимо сравнително широко законодателно делегиране, но то трябва да бъде формулирано възможно най-тясно при тези обстоятелства, за да се избегнат евентуални злоупотреби¹². Като общо правило, фундаменталните законодателни реформи трябва да бъдат спрени по време на

[the European Convention on Human Rights](#), стр. 25; вижте и Венецианската комисия, [Parameters On The Relationship Between The Parliamentary Majority And The Opposition In A Democracy: A Checklist](#) (CDL-AD(2019)019), параграф 119).

¹⁰ Виж Резолюция 1659 (2009) на ПАСЕ, Защита на правата на човека в извънредни ситуации, стр. 12; Виж също цитирания по-горе контролен списък за върховенството на закона и член 15 от Конвенцията („Дерогация в извънредни ситуации“); Член 4 от МПГПП; Член 27 от АСНР. За извънредните правомощия виж също докладите на Венецианската комисия за извънредните правомощия (CDL-STD(1995)012) и за защита правата на човека при извънредни ситуации (CDL-AD(2006)015).

¹¹ Принципът на необходимост не се разглежда пряко в контекста на институционалните извънредни мерки, но може да се извлече от изискването за пропорционалност и необходимост от извънредните мерки в областта на правата на човека - виж [Венецианската комисия, Становище относно проекта на конституционен закон за „Защита на нацията“ на Франция, CDL-AD\(2016\)006](#), параграф 71

¹² [CM\(2008\)170, Документ на Комитета на министрите относно Съвета на Европа и върховенството на закона](#), стр. 46; виж също Венецианска комисия, параметри за връзката между парламентарното мнозинство и опозицията в демокрацията: контролен списък (CDL-AD(2019)019), параграфи 119 – 121, и [Турция - Становище относно законовите актове за спешно постановление № s667-676, прието след неуспешния преврат от 15 юли 2016 г. \(CDL-AD\(2016\)037\)](#), параграф 98.

извънредното положение¹³.

2.4. Разпределение на правомощия и проверки на изпълнителните действия по време на извънредния режим

Органите на изпълнителната власт трябва да могат да действат бързо и ефективно. Това може да изисква приемането на по-прости процедури за вземане на решения и улесняване на някои проверки и баланси. Това може също да включва, доколкото е разрешено от конституцията, заобикаляне стандартното разделение на компетенциите между местните, регионалните и централните власти по отношение на някои определени специфични и ограничени области, за да се осигури по-координиран отговор на кризата, и с разбиране, че правомощията на местните и регионалните власти ще бъдат възстановени веднага щом ситуацията го позволи.

Парламентите обаче трябва да запазят правомощията си да контролират действията на изпълнителната власт¹⁴, по-специално като проверяват на разумни интервали дали извънредните правомощия на изпълнителната власт все още са оправдани или чрез специална (*ad hoc*) намеса да изменят или отменят решенията на изпълнителната власт.¹⁵ Разпускането на парламентите по време на извънредно положение не трябва да е възможно като всъщност при много конституции мандатът на парламента се удължава до края на извънредното положение.

Най-съществената функция на съдебната система - по-специално, на конституционните съдилища, където те съществуват – трябва да се запази. Важно е съдиите да проучат най-сериозните ограничения на правата на човека, въведени от законодателството за извънредни ситуации. Може да се разрешат отлагания, бързи производства или групово третиране на определени категории дела, а предварителното съдебно разрешение в някои случаи може да бъде заменено с последващ (*ex post*) съдебен контрол (виж също по-долу, глава 3.2).

По време на извънредното положение провеждането на избори и референдуми може да бъде проблематично, тъй като възможността за

¹³ Значителен брой европейски конституции имат разпоредби, забраняващи изменения на конституцията по време на война, извънредни или подобни ситуации. Виж също [Венецианска комисия, Турция - Становище относно законодателни актове за спешни случаи № s667-676, прието след неуспешния преврат от 15 юли 2016 г. \(CDL-AD\(2016\)037\)](#), параграфи 80 и 90).

¹⁴ Виж Препоръка на ПАСЕ 1713 (2005), Демократичен контрол върху сектора за сигурност в държавите членки, стр. 38

¹⁵ Контролен лист за върховенство на закона на Венецианската комисия (CDL-AD(2016)007), параграф 51.

провеждане на кампании е изключително ограничена във времена на криза.

3. Относими правозащитни стандарти

3.1. *Право на живот (член 2 от Конвенцията) и забрана на изтезания и нечовешко или унижително отношение или наказание (член 3 от Конвенцията); право на достъп до здравни грижи (член 11 от ревизираната Европейска социална харта)*

Правото на живот и забраната на изтезания и нечовешко или унижително отношение или наказание спадат към основните права, съгласно Конвенцията, тъй като те не могат да бъдат обект на дерогация дори в извънредни ситуации като тази с COVID-19. Те последователно изискват позитивни задължения за защита на хората, поставени под опеката на държавата, срещу смъртоносни заболявания и произтичащите от тях страдания¹⁶.

Конвенцията непрекъснато изисква от всяка държава членка да осигурява адекватно ниво на медицинска помощ за хората, лишени от свобода¹⁷. Европейският комитет за предотвратяване на изтезанията (КПИ) издаде [Изложение на принципите, свързани с третирането на лишените от свобода в контекста на пандемията от COVID-19](#). Те се прилагат на различни места, включително места за задържане от полицията, пенитенциарни институции, центрове за задържане на имиграцията, психиатрични болници и домове за социални грижи, както и в различни новооткрити заведения или зони, където хората са поставени под карантина във връзка с COVID-19 пандемията. Принципите на КПИ се позовават и на необходимостта от защита на персонала, работещ в тези институции, и за осигуряване на непрекъснат достъп на националните независими органи за наблюдение до местата за задържане. Комисарят по правата на човека публикува и [Изявление: Пандемията от COVID-19: Необходими са спешни мерки за защита правата на затворниците в Европа](#).

Освен хората, които са под държавна опека, отговорност по членове 2 и 3 от Конвенцията може да бъде потърсена по отношение на тежко болни пациенти, хора с увреждания или възрастни хора (вижте [Препоръка CM/Rec\(2014\)2](#) относно насърчаването правата на възрастни лица и изявленията на комисаря по правата

¹⁶ Виж информационния лист „Права, свързани със здравето на затворниците“, публикуван от секретариата на Съда.

¹⁷ Виж Кудобин срещу Русия, № 59896/00, 26 октомври 2006 г.; Както КПИ подробно описва в своята декларация за принципите, свързани с лечението на лица, лишени от свобода в контекста на пандемията от коронавирус (COVID-19), „неадекватното ниво на здравно обслужване може бързо да доведе до ситуации, попадащи в обхвата на терминът „нечовешко и унижително отношение“.

на човека относно хората с увреждания и възрастните хора по време на пандемията от COVID-19¹⁸). Излагането им на болестта и крайното ниво на страдание може да се окаже несъвместимо с позитивните задължения на държавата за опазване на живота и защитата от лошо отношение. Това позитивно задължение се потвърждава допълнително в член 11 от Европейската социална харта (преработена), според който държавите трябва да демонстрират способността си да се справят с инфекциозните заболявания чрез механизми за докладване и уведомяване за болести и като вземат всички необходими извънредни мерки в случай на епидемии.¹⁹ Повишеното внимание на държавите към уязвимите групи би било в съответствие с правото на хората на равен достъп до здравни грижи (член 3 от [Конвенцията за правата на човека и биомедицината](#), „Конвенцията от Овиедо“).

В това отношение се припомня, че наличността и достъпът на пациентите до качествени лекарства е по-важна от всякога в контекста на настоящата пандемия от COVID-19. Конвенцията на Съвета на Европа за изработване на Европейска фармакопея²⁰ има за цел да осигури правна и научна основа за гарантиране качеството на лекарствата и техните компоненти под формата на единен референтен труд – Европейската фармакопея. Под ръководството на комисията по Европейската фармакопея, 39 държави членки и Европейският съюз, заедно с експерти от 29 наблюдателя, включително Световната здравна организация, обединяват усилията си и споделят съвместни усилия за създаване на стандарти за качество, които са приложими във всички подписали се държави, и се прилагат в повече от 120 страни по света.

И накрая, както според Конвенцията, така и според Европейската социална харта, държавите имат задължението да информират населението за известните рискове, свързани с пандемията, както и за поведението или мерките за избягване разпространението на болестта²¹.

¹⁸ Комисарят по правата на човека, който в своята работа често подчертава, че големите жилищни сгради, в които пребивават хора, лишени от свобода, са неподходящи за хора с увреждания и възрастни хора, призова държавите членки, които са изправени пред пандемията, да спрат новите приеми в такива институции, да преместят хората с увреждания, доколкото е възможно, и да предприемат всички необходими мерки за защита на останалите пребиваващи там; Изявления на Комисаря: [Възрастните хора се нуждаят повече от всякога от подкрепа в условията на пандемията от COVID-19](#), 20 март 2020 г., и [Хората с увреждания не трябва да бъдат пренебрегвани в отговора на пандемията от COVID-19](#), 2 април 2020 г.

¹⁹ ECSR, Заключение XVII-2 (2005), Латвия.

²⁰ Конвенция на Съвета на Европа за изработване на Европейска фармакопея, ETS № 050, Страсбург, 22 юли 1964 г., и Протокол към Конвенцията за изработване на Европейска фармакопея, ETS № 134, Страсбург, 1 ноември 1989 г.

²¹ Виж Европейски съд по правата на човека, Гера и други срещу Италия, решение от 19 февруари 1998 г., Доклади за съдебни решения и отсъждания 1998-I, стр. 227, параграф 58; Онерилдиз срещу

3.2. *Право на свобода и сигурност (чл. 5) и право на справедлив процес (чл. 6)*

Безпрецедентните мерки, предприети в отговор на COVID-19, могат да повлияят на капацитета на държавата да гарантира правото на свобода и сигурност и да промени обичайното функциониране на съдебната система.

Член 5.1 (е) уточнява, че предотвратяване разпространението на инфекциозни заболявания е едно от основанията, поради които човек може да бъде лишен от свобода. Преди да се прибегне до такива мерки се очаква държавите да контролират съществуването на съответното правно основание и да преценят дали мерките, водещи до лишаване от свобода, са строго необходими предвид други не толкова строги алтернативи. Продължителността на задължителното лишаване от свобода и начинът, по който то се налага, на практика са от значение в този контекст.

Мерките, които целят да адаптират условията за достъп до съдилищата, следва да бъдат разписани по начин, съвместим с член 6, най-малко в случаите, които изискват специално процедурно усърдие (уязвими лица, семейни и трудови спорове и т.н.). Продължителното полицейско задържане или забавен съдебен контрол за лишаване от свобода може да доведе до нарушения на член 5 от Конвенцията.

Несъмнено дерогациите по член 15 могат да разширят обхвата на допустимите мерки съгласно членове 5 и 6 от Конвенцията и да разширят свободата на маневриране на държавните органи по отношение спазването на определени срокове и други обикновени процедурни изисквания. Въпреки това, принципната забрана на задържането без правно основание или своевременен съдебен контрол и необходимостта да се осигурят на задържаните съществени процесуални гаранции, като например достъп до лекар, адвокат или близки, трябва по принцип да се съблюдават при настоящите обстоятелства. Държавите също остават под общото задължение да гарантират, че съдебните процеси отговарят на основното изискване за справедливост (като равенство пред закона) и зачитат презумпцията за невинност и гарантират, че не се предприемат стъпки, които биха представлявали намеса в независимостта на съдиите или на съдилищата.

3.3. *Право на личен живот, свобода на съвестта, свобода на изразяване, свобода на сдружаване*

Ефективното използване на всички тези права и свободи, гарантирани от членове 8, 9, 10 и 11 от Конвенцията, е белег на съвременните демократични общества. Ограниченията им са допустими, само ако са установени със закон и са пропорционални на преследваната легитимна цел, включително опазване на здравето. Значителните ограничения върху обичайните социални дейности, като достъпа до обществени места за богослужения, публичните събирания и сватбените и погребални церемонии, неминуемо могат да доведат до спорни оплаквания, съгласно горните разпоредби. Властите трябва да гарантират, че всяко такова ограничение, независимо дали се основава на дерогация или не, е ясно установено от закона спрямо съответните конституционни гаранции и пропорционално на преследваната цел²².

Докато засилените ограничения върху гореспоменатите права могат да бъдат напълно оправдани по време на криза, суровите наказателни санкции пораждаат безпокойство и трябва да бъдат подложени на строга преценка. Извънредната ситуация не трябва да води до прекомерно използване на наказателноправни средства. Справедливият баланс между принуда и превенция е най-подходящият, ако не и единственият начин да се спазва изискването за пропорционалност на Конвенцията.

Свобода на изразяване и информация, свобода на медиите, достъп до официална информация

Свободата на изразяване, включително свободният и навременен поток от информация, е критичен фактор за способността на медиите да разглеждат въпроси, свързани с пандемията. Медиите и професионалните журналисти, по-специално обществените радио- и телевизионни оператори, имат ключова роля и специална отговорност за предоставянето на навременна, точна и достоверна информация на обществото, а също така и за предотвратяване на паниката и насърчаване на сътрудничеството между хората. Те трябва да се придържат към най-високите професионални и етични стандарти на отговорната журналистика и по този начин да предават авторитетни послания относно кризата и да се въздържат от публикуване или разпространение на непроверени истории, особено неправдоподобни или сензационни материали. Изключителните обстоятелства могат да принудят отговорните журналисти да се въздържат от

²² Виж Мехмет Хасан Алтан срещу Турция, 13237/17, 20 март 2018 г.; по отношение на свободата на събирания, вижте Лашманкин и други срещу Русия, № 57818/09, 7 февруари 2017 г., по параграф 434; в този случай Съдът реши, че е допустима обща забрана на демонстрации, ако съществува реална опасност те да доведат до разстройство, което не може да бъде предотвратено с други по-строги мерки, и ако съображенията за сигурност, за които се отнася, ясно надвишават недостатъка от въздействието на забраната върху демонстрациите.

разкриване на държавна информация, предназначена за ограничена публика – като например, информация за бъдещи мерки за прилагане на по-строга политика на изолация²³.

Достъпът на обществеността до официална информация трябва да се управлява въз основа на съществуващите принципи, установени в съдебната практика на Съда.²⁴ Всяко ограничение на достъпа до официална информация трябва да бъде изключително и пропорционално на целта за защита на общественото здраве. [Конвенцията за достъп до официални документи](#) („Конвенцията от Тромсе“) подчертава необходимостта от прозрачност и предвижда, че по своя инициатива и когато е уместно, даден публичен орган може да предприеме необходимите мерки за публикуване на официални документи за насърчаване информираното участие на обществото по въпроси от общ интерес.

В същото време официалните съобщения не могат да бъдат единственият информационен канал за пандемията. Това би довело до цензура и потискане на основателни опасения. Журналистите, медиите, медицинските специалисти, активистите на гражданското общество и обществеността като цяло трябва да могат да критикуват властите и да проучват внимателно отговора им на кризата. Всякакви предварителни ограничения на определени теми, затваряне на медийни издания или пряко блокиране на достъпа до онлайн комуникационните платформи изискват най-внимателен контрол и са оправдани само при изключителни обстоятелства²⁵. Пандемията не трябва да се използва за заглушаване на сигнали за нередности (вижте [Препоръка CM/Rec\(2014\)7](#) относно защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности („whistle-blowers“),²⁶ или политически опоненти.²⁷ Зловредното разпространение на дезинформация може да се предотврати с последващи санкции и с правителствени информационни кампании. Държавите трябва да работят съвместно с онлайн платформи и медии, за да предотвратят манипулирането на общественото мнение, както и да изтъкват повече общоизвестните надеждни източници на новини и информация, по-специално тези, съобщени от органите на общественото здравеопазване.

Поверителност и защита на данните

Новите технологии за достъп до – и обработка на – лични данни имат

²³ Виж Съвета на Европа [Насоки за защита на свободата на изразяване и информация в условията на криза](#).

²⁴ Виж например Магяр Хелзинки [GC], параграфи 156-170).

²⁵ *Кумпана Мазаре* [GC], параграф 118.

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

²⁷ Виж Съвета на Европа [Насоки за защита на свободата на изразяване и информация в условията на криза](#).

потенциала да задържат и отстранят пандемията. Мониторингът, проследяването и предвиждането са ключови стъпки за наблюдение на епидемията. С увеличаването и свръх предлагането на достъпни сложни цифрови технологии и инструменти (данни за геолокация, изкуствен интелект, разпознаване на лица, приложения в социалните медии) подобно наблюдение може да бъде улеснено в условията на пандемия.

В същото време инвазивният потенциал на съвременните технологии не трябва да се оставя безконтролен и без баланс спрямо необходимостта от уважение на личния живот. Принципите за защита на данните и Конвенция 108 на Съвета на Европа (и нейната модернизирана версия, наречена „Конвенция 108+“²⁸) винаги са позволявали баланс на високите правозащитни стандарти и на обществените интереси, включително общественото здраве. Конвенцията позволява изключения от обикновените правила за защита на данните за ограничен период от време и с подходящите предпазни мерки (напр. анонимност) и ефективна рамка за надзор, за да се гарантира, че тези данни се събират, анализират, съхраняват и споделят по законен и отговорен начин. Мащабната обработка на личните данни с помощта на изкуствен интелект трябва да се извършва, само когато научните доказателства убедително показват, че потенциалните ползи за общественото здраве надделяват предимствата на алтернативните, по-малко инвазивни решения. Експертната мрежа на Съвета на Европа за изкуствен интелект²⁹ и нейните партньори могат да улеснят обмена на знания в това отношение.

3.4. *Забрана на дискриминация (член 14 от Конвенцията и член 1, Протокол № 12, Член Е от Европейската социална харта) и стандарти, свързани с многообразието и приобщаването*

Принципът за недискриминация е изключително актуален в настоящия контекст. Когато оценява дали мерките за дерогация са „строго необходими“, съгласно член 15 от Конвенцията, Съдът проверява дали мерките дискриминират неоправдано различните категории лица.³⁰ Също така, някои форми на дискриминация могат да доведат до унизително третиране, предвидено в член 3, разпоредба която не може да бъде дерогирана.³¹ Освен това фактът, че не се вземат предвид специфичните нужди на хората от групи в неравностойно

²⁸ Модернизирана конвенция за защита на лицата по отношение на обработването на лични данни (CETS 223): https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807c65bf

²⁹ Специалната комисия по изкуствен интелект, САНАИ

³⁰ ECtHR, *A. и други срещу Обединеното кралство* (GC), 3455/05, 19 февруари 2009 г., параграфи 182-190.

³¹ ECtHR, *Кипър срещу Турция* (GC), 25781/94, 10 май 2001 г., параграфи 312-315.

положение, може да доведе до дискриминация.³² Следователно забраната за дискриминация може да доведе до задължения за предприемане на позитивни мерки за постигане на съществено равенство.³³ Подобен подход е в съответствие с Европейската социална харта (член Е).³⁴ В този смисъл много от разпоредбите на Рамковата конвенция за защита на националните малцинства, Европейската харта за регионални или малцинствени езици, но също така и Общите препоръки на Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността, трябва да се разглеждат като израз на принципите на равенство и недискриминация.

Изключителните мерки, предприемани днес в рамките на борбата срещу разпространението на вируса, вероятно ще поставят въпроси относно техните потенциални дискриминационни последици. Например правото на образование, заложено в Конвенцията (член 2 от Протокол №1) и Европейската социална харта (член 17), по принцип следва да бъде гарантирано, въпреки че начините, по които се гарантира, изискват адаптиране. Трябва да се обърне специално внимание, за да се гарантира, че членовете на уязвимите групи продължават да се възползват от правото на образование и да имат равен достъп до средства и материали за образование по време на изолация. Подготвя се подробно проучване на трудностите и рисковете, пред които са изправени ромите, мигрантите, лицата, принадлежащи към националните малцинства и ЛГБТИ обществото, но и отличните специфични практики за приобщаване, които вече са приети по време на тази криза в някои държави членки³⁵.

4. Защита от престъпления; защита на жертвите на престъпления

Все по-често се съобщават инциденти и доказателства, показващи, че политиката на изолация и задържане води до повишени нива на домашно, сексуално и основано на пола насилие – и следователно до повишена нужда от

³² Вижте, например, ЕСтНР, *Хорват и Кис срещу Унгария*, 11146/11, 29 януари 2013 г.

³³ ЕСтНР, *Хорват и Кис срещу Унгария*, 11146/11, 29 януари 2013 г., параграф 116; ЕСтНР, *Кам срещу Турция*, 51500/08, 23 февруари 2016 г. Вижте също Обяснителния доклад на Протокол № 12 от Конвенцията.

³⁴ За Европейския комитет по социални права (ECSR) дискриминацията може да бъде резултат от неспазване и положително отчитане на всички съответни различия между лицата в сравнима ситуация или от непредприемане на адекватни стъпки за гарантиране на открити права и колективни предимства, които наистина да са достъпни за всички. Вижте, например ECSR, *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) срещу Италия*, жалба № 91/2013, 12 октомври 2015 г., параграф 237; ECSR, *Confédération française démocratique du travail (CFDT) срещу Франция*, жалба № 50/2008, решение по същество от 9 септември 2009 г., параграфи 39 и 41.

³⁵ Изследването се подготвя от Секретариата на новия Управителен комитет за борба с дискриминацията, многообразието и приобщаването (CDADI) за разглеждане на първото заседание на CDADI. На неговия уебсайт скоро ще бъде публикувана уводна бележка.

защита срещу това. Подходът на онези държави членки, които в съответствие с духа на Истанбулската конвенция³⁶, търсят начини да продължат да предоставят услуги, предлагащи подкрепа и защита на жертвите на такова насилие, адаптирани към режима на изолация, може само да бъде приветстван. Съветът на Европа може да разпространява информация за практиките, прилагани в неговите държави-членки, като например за такива, предоставящи на жертвите алтернативни начини за съобщаване на инциденти, свързани с насилие³⁷. Важно е също така да се обмислят иновативни средства, така че децата да имат достъп до линии за помощ и горещи линии в светлината на разпоредбите на Конвенцията от Ланзароте на Съвета на Европа за защита на децата срещу сексуална експлоатация и сексуално насилие с цел подаване на сигнал за насилие, малтретиране и сексуално насилие по време на тази пандемия.³⁸

Жертвите на трафик на хора могат да се окажат в още по-уязвимо положение в резултат на ограничения капацитет на правоприлагането и услугите, които ги подкрепят, като например приютите.³⁹

Тъй като съвременните общества разчитат повече от всякога на компютърните системи, по време на кризата злонамерените лица могат на свой ред да използват тази зависимост в своя полза (схеми за измами, фишинг кампании и разпространение на зловреден софтуер чрез на пръв поглед истински уебсайтове за информация или съвети за COVID-19, които се използват за заразяване на компютри, за извличане на потребителски данни или измамни плащания). Децата не са изключение от рисковете в киберпространството и със затварянето на училищата увеличената употреба на интернет и социални медии се отразява на сигурността им. Освен това, разпространението на коронавирус за съжаление предлага нови възможности на престъпниците да се възползват от увеличеното търсене на медицински, лични предпазни средства и хигиенни продукти. Те включват фалшиви лекарства или фалшиви медицински изделия, като комплекти за тестване за COVID-19, които се предлагат, както онлайн, така и офлайн. Производството и разпространението на фалшиви медицински продукти представляват значителен риск за общественото здраве и застрашават правото на живот и правото на здраве. Правораздавателните органи в пълно

³⁶ Конвенция на Съвета на Европа за предотвратяване и борба с насилието над жени и домашното насилие, CETS № 210, Истанбул, 11 май 2011 г.: <https://www.coe.int/conventions/treaty/210>

³⁷ Виж изявлението на Генералния секретар на Съвета на Европа от 30 март 2020 г. (<https://www.coe.int/en/web/portal/-/covid-19-crisis-secretary-general-concerned-about-increased-risk-of-domestic-violence>) и изявлението на президента на GREVIO от 24 март 2020 г.: <https://rm.coe.int/grevio-statement-covid-24-march-2020/pdfa/16809cf55e>

³⁸ Изявление на председателя на Комитета от Ланзароте и изявление на заместник-председателя: <https://rm.coe.int/covid-19-lc-statement-en-final/16809e17ae>

³⁹ Виж изявлението на GRETA от 3 април 2020 г.

сътрудничество трябва да се ангажират за откриване, разследване, разкриване на виновните и подвеждането им под отговорност за горепосочените престъпления. В рамките на Конвенцията на Съвета на Европа (Конвенцията по киберпрестъпност (Будапеща), Конвенцията MEDICRIME⁴⁰, Конвенцията от Ланзароте за защита на децата срещу сексуална експлоатация и насилие), страните си сътрудничат тясно за подобряване на техните разпоредби в сферата на наказателното право, процедурните правомощия и международното сътрудничество, необходимо за противодействие на тези заплахи.

5. Следващи стъпки: Съветът на Европа е по-значим от всякога

Съветът на Европа беше създаден, за да възстанови трайния мир в Европа след най-катастрофалната война в нашата история. Той до голяма степен успя да стане през цялата си 70-годишна история общоевропейска организация с уникални институции, които дават водещ световен пример. Предизвикателството, с което се сблъскват нашите общества днес, е безпрецедентно. Дори след острата фаза на кризата, нашите общества ще трябва да намерят средства за поправяне на социалните и икономически щети и за допълнително засилване на доверието в нашите демократични институции. Наред с другото, ще трябва да се започнат обширни изследвания на защитата на най-уязвимите индивиди и групи в нашите общества и на средствата за защита на техните права в по-устойчив и солидарен модел на управление.

Съветът на Европа ще продължи да полага всички усилия за подпомагане на своите държави членки по време на настоящата криза, както и на последствията от нея. Широкият спектър от ефективни правни инструменти, техническа експертиза и широка мрежа от национални експерти предлагат ценни инструменти за правителствата и гражданите, за да намерят най-добрите и устойчиви отговори за защита на общественото здраве, поддържане на демократичната тъкан на нашите общества и смекчаване на социалните последици от кризата.

Нормативните органи, всички институции на Съвета на Европа и Секретариата са мобилизирани и те ще вложат всичките си усилия за използване инструментите и ресурсите на Организацията за споделяне на информация, добри практики и поуки между всички заинтересовани страни, включително властите, гражданското общество и гражданите, за да намерим общи отговори на

⁴⁰ Комитетът на страните по Конвенцията MEDICRIME ще предлага съвети относно прилагането на Конвенцията в контекста на COVID-19 (<https://www.coe.int/en/web/medicrime/home>)

предизвикателствата, пред които сме изправени. Всички програми и дейности на Организацията (включително - при поискване - програми за сътрудничество с държави членки и трети страни) ще бъдат пренасочени към включване на компоненти, които ще направят приноса на Организацията възможно най-подходящ, навременен и конкретен.