



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Przestrzeganie
praw człowieka
w dobie pandemii
COVID-19.
Stanowisko
Rady Europy.

Opracowania
tematyczne

OT-684

WARSZAWA 2020

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2020

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska

tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,

e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz

tel. 22 694 93 21,

e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28

Opracowanie graficzno-techniczne

Centrum Informacyjne Senatu

Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu

lipiec 2020

Przestrzeganie praw człowieka w dobie pandemii COVID-19. Stanowisko Rady Europy.

1. Wprowadzenie

W miarę rozprzestrzeniania się pandemii COVID-19 rządy na całym świecie podjęły wyjątkowe kroki w imię walki z wirusem SARS-CoV-2. Bez względu na to, czy w danym kraju stan nadzwyczajny lub stan klęski żywiołowej zostanie formalnie wprowadzony czy też nie, w niemal każdym miejscu na kuli ziemskiej pojawiły się poważne restrykcje i ograniczenia.

W opinii obrońców praw człowieka ustawodawstwo kryzysowe, przyznające szerokie uprawnienia władzy wykonawczej, może mieć dalekosiężne i dotkliwe skutki dla funkcjonowania społeczeństwa. Dlatego tak ważne jest, aby wszelkie działania rządów były niezbędne, proporcjonalne i ściśle powiązane z trwającym kryzysem oraz aby zachowana została możliwość rozliczania władz z ich decyzji. Ujmując to słowami przedstawicieli organizacji Amnesty International: *Jednak nawet w tak ekstremalnej sytuacji, rządy muszą wiedzieć, że nie mogą wykorzystywać strachu przed chorobą, by wprowadzać ograniczenia praw człowieka i ukrywać ich naruszenia. Muszą wiedzieć, że wciąż ich obserwujemy*¹.

Rada Europy (RE), która wniosła szczególny wkład w umacnianie praw człowieka w europejskich demokracjach oraz w rozpowszechnianie wiedzy w zakresie standardów ich ochrony, stawia sobie w tych dniach za zadanie pomóc swoim członkom w czasie kryzysu i jego następstw. W dniu 7 kwietnia 2020 roku Sekretarz Generalna Rady Europy (dalej jako *SGRE*) Marija Pejčinović Burić przekazała wszystkim 47 państwom członkowskim dokument informacyjny dotyczący poszanowania praw człowieka, demokracji i praworządności podczas pandemii

¹ <https://amnesty.org.pl/covid-19-i-prawa-czlowieka/>

COVID-19². Dokument ten ma na celu dostarczenie rządów tzw. zestawu narzędzi (*toolkit for member states*), który będzie je wspierał w walce z obecnym bezprecedensowym i globalnym kryzysem zdrowotnym, przy jednoczesnym zagwarantowaniu poszanowania podstawowych standardów demokracji, praworządności i praw człowieka.

Z dokumentu SGRE wynika, iż Rada Europy jest świadoma tego, że poszukując sposobów szybkiej i skutecznej reakcji na pandemię koronawirusa, jej państwa członkowskie stanęły przed ogromnymi wyzwaniami o charakterze społecznym, politycznym i prawnym.

Ze względu na fakt, iż podstawowym środkiem wprowadzonym dla ochrony obywateli przed zagrożeniami związanymi z rozprzestrzenianiem się COVID-19 jest izolacja i zachowanie dystansu społecznego, nie jest możliwe, aby w takiej sytuacji społeczeństwo funkcjonowało bez jakichkolwiek zakłóceń. Zrozumiałe jest także to, że podjęte środki zapobiegawcze będą nieuchronnie ingerować w sferę praw i wolności, stanowiących nieodłączną podstawę demokratycznego społeczeństwa. Tym niemniej wszystkie działania władz, które nakładają ograniczenia na prawa i wolności człowieka, powinny być uzasadnione, konieczne, ograniczone w czasie i proporcjonalne do zagrożenia związanego z rozprzestrzenianiem się wirusa COVID-19.

Marija Pejčinović Burić powiedziała: *Wirus niszczy wiele istnień ludzkich i wiele z tego, co jest dla nas cenne. Nie możemy jednak pozwolić na to, aby zniszczył on nasze wspólne podstawowe wartości i wolne społeczeństwa*³.

Dokument informacyjny SGRE koncentruje się na czterech obszarach tematycznych:

- 1) kwestii czasowego zawieszenia wykonywania zobowiązań wynikających z Konwencji,
- 2) konieczności przestrzegania zasad rządów prawa i demokracji w sytuacjach nadzwyczajnych,
- 3) podstawowych standardach ochrony praw człowieka,
- 4) przestępczości i ochronie ofiar przestępstw w czasie pandemii.

Celem niniejszego opracowania jest omówienie wybranych tematów zawartych w przedmiotowym dokumencie, jak również związanych z nim szeregu wystąpień i zaleceń w kontekście pandemii COVID-19,

2 <https://www.coe.int/en/web/portal/-/coronavirus-guidance-to-governments-on-respecting-human-rights-democracy-and-the-rule-of-law>

3 *The virus is destroying many lives and much else of what is very dear to us. We should not let it destroy our core values and free societies.*

skierowanych do rządów państw członkowskich przez organa i ciała monitoringowe Rady Europy.

2. Poszanowanie zasad praworządności i standardów demokratycznych w sytuacjach nadzwyczajnych

W tej części dokumentu Rada Europy mocno akcentuje konieczność przestrzegania zasad: rządów prawa, ograniczania czasu trwania wprowadzanych obostrzeń oraz zakresu stosowanych nadzwyczajnych środków, a także respektowania trójpodziału władz.

Nawet w sytuacjach nadzwyczajnych zasada praworządności powinna być przestrzegana. Oznacza to, że wszelkie działania władz powinny mieć oparcie w obowiązującym prawie. W tym kontekście pojęcie „prawo” obejmuje nie tylko akty uchwalone przez parlament, ale także nadzwyczajne dekrety wydane przez organa władzy wykonawczej. W wielu konstytucjach przewidziany jest specjalny reżim prawny, na podstawie którego organy władzy wykonawczej otrzymują zwiększone uprawnienia w przypadku wojny, poważnej klęski żywiołowej lub innej katastrofy. W związku z zaistniałym kryzysem prawodawca może wprowadzić specjalnie zaprojektowane regulacje o charakterze nadzwyczajnym. Wszelkie akty prawne tego rodzaju powinny być zgodne z przepisami konstytucji i międzynarodowymi standardami oraz tam, gdzie istnieje taka możliwość, podlegać kontroli sądu konstytucyjnego.

SGRE przypomina, że głównym celem stanu wyjątkowego jest powstrzymanie rozwoju kryzysu i jak najszybszy powrót do normalnego funkcjonowania państwa. Każde jego przedłużenie powinno podlegać kontroli parlamentu. Bezterminowe utrzymywanie ogólnych wyjątkowych uprawnień władzy wykonawczej do wydawania dekretów z mocą ustawy jest niedopuszczalne. Ograniczone czasem trwania stanu wyjątkowego powinny być nie tylko uprawnienia rządu do stanowienia prawa, ale uchwalone w tym czasie wszelkie przepisy dotyczące wyjątkowych środków. Powinny one zawierać wyraźne limity czasu obowiązywania (np. „klauzula wygaśnięcia”). Po zakończeniu sytuacji nadzwyczajnej uzasadnione może być dalsze stosowanie określonych, ukierunkowanych rozwiązań, o czym powinien zdecydować parlament w ramach zwykłych procedur legislacyjnych.

W dokumencie SGRE czytamy dalej, że zgodnie z zasadą konieczności wszelkie środki nadzwyczajne mają osiągnąć zamierzony cel przy minimalnej zmianie normalnych zasad i procedur demokratycznego podejmowania decyzji. W związku z tym uprawnienie rządu do wydawania

dekretów w trybie pilnym nie powinno skutkować oddaniem władzy wykonawczej *carte blanche*. Biorąc pod uwagę szybki i nieprzewidywalny rozwój kryzysów, konieczne mogą być stosunkowo szerokie delegacje legislacyjne, ale należy je formułować tak wąsko, jak to możliwe w danych okolicznościach, aby ograniczyć wszelkie potencjalne nadużycia. Zasadą jest, że fundamentalne reformy prawne powinny zostać w tym czasie zawieszane.

W świetle zaleceń Europejskiej Komisji na Rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. Komisji Weneckiej) nadzór parlamentu nad działaniami organów władzy w sytuacjach nadzwyczajnych oraz specjalne procedury dotyczące takiej kontroli, to niezbędne warunki dla urzeczywistnienia idei rządów prawa i demokracji⁴. W większości konstytucji państw demokratycznych władza wykonawcza ma prawo ogłosić stan wyjątkowy, jednakże pod warunkiem uzyskania zgody ze strony parlamentu. Decyzji co do tego, w jaki sposób i kiedy stan wyjątkowy ma być zniesiony, również nie można pozostawić władzy wykonawczej, która właśnie w tym okresie dysponuje zwiększonymi uprawnieniami. Jest to zadanie parlamentu, które oznacza potrzebę zachowania ciągłości jego funkcjonowania, w czasie trwania sytuacji nadzwyczajnej. Z tego powodu niektóre konstytucje wyraźnie zastrzegają, że zgromadzenie ustawodawcze nie może zostać rozwiązane w sytuacji korzystania przez egzekutywę z uprawnień nadzwyczajnych.

Regułą jest, że rządy przedstawiają pełne uzasadnienie zarówno swojej decyzji o ogłoszeniu stanu wyjątkowego, jak i konkretnych kroków niezbędnych dla zaradzenia tej sytuacji. Większość parlamentów jest uprawnionych do regularnego analizowania konieczności utrzymania stanu wyjątkowego i zawieszenia go w razie potrzeby.

Ponadto niezwykle ważnymi gwarancjami praworządności i demokracji są uprawnienia parlamentu w zakresie kontroli następczej tj. prawo do prowadzenia dochodzeń w sprawie korzystania przez rząd z uprawnień nadzwyczajnych.

W uzupełnieniu do rekomendacji Komisji Weneckiej w dokumencie SGRE stwierdzono, że podstawowe funkcje wymiaru sprawiedliwości, a w szczególności funkcjonowanie sądów konstytucyjnych tam, gdzie one istnieją, powinny być zachowane. Ważne jest, aby sędziowie mieli możliwość badania działań władz, podejmowanych na podstawie przepisów dotyczących sytuacji nadzwyczajnych, które nakładają daleko idące ograniczenia na prawa i wolności człowieka. Dopuszczalne jest stosowanie instytucji odroczenia, procedur przyspieszonych czy też

4 https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=04_Compilations&lang=EN

grupowe traktowanie niektórych kategorii spraw, a w niektórych przypadkach postanowienie wstępne sądu może zostać zastąpione przez kontrolę sądową *ex post*.

W czasie obowiązywania stanów nadzwyczajnych kwestią problematyczną jest przeprowadzanie wyborów i referendów, ze względu na bardzo ograniczone możliwości prowadzenia kampanii wyborczych.

3. Możliwość derogacji w sytuacjach kryzysowych niektórych praw gwarantowanych przez Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej jako EKPCz lub „Konwencja”) określa niezbywalne prawa i wolności oraz zobowiązuje państwa do ich przestrzegania w stosunku do każdej osoby podlegającej ich jurysdykcji. Pełna implementacja Konwencji na poziomie krajowym wymaga od państw-stron podjęcia skutecznych środków dla zapobieżenia naruszeniom i zapewnienia sposobów, które umożliwiają stosowanie środków w celu naprawienia jej domniemanych naruszeń.

Tylko nieliczne prawa i wolności gwarantowane w EKPCz to prawa absolutne, czyli niepodlegające żadnym ograniczeniom. Jednym z nich jest absolutny zakaz stosowania tortur. Niektóre prawa, tak jak np. prawo do wolności, mogą być przedmiotem szczególnych wyjątków. Zdecydowana większość uprawnień konwencyjnych to prawa kwalifikowane czyli takie, które mogą podlegać ograniczeniom z uwagi na ochronę praw osób trzecich lub ogólny interes publiczny. Stosowanie tych ograniczeń wymaga poszukiwania równowagi pomiędzy interesami państwa, usprawiedliwiającymi w określonych sytuacjach pewne restrykcje, a swobodą korzystania z tych praw. Mając na względzie margines uznania Państwa i w zależności od okoliczności danej sprawy, Europejski Trybunał Praw Człowieka ocenia, czy decyzje podejmowane przez władze krajowe były zgodne z Konwencją.

Poza dopuszczalnymi ograniczeniami praw i wolności, art. 15 EKPCz daje rządowi państw, w wyjątkowych okolicznościach, możliwość podjęcia środków uchylających stosowanie zobowiązań z niej wynikających⁵.

⁵ Art. 15. EKPCz.

Uchylenie stosowania zobowiązań w stanie niebezpieczeństwa publicznego

1. W przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu, każda z Wysokich Układających się Stron może podjąć środki uchylające stosowanie zobowiązań wynikających z niniejszej konwencji

Należy jednak mieć na względzie fakt, iż EKPCz przewiduje odstępstwo tylko wtedy, gdy zagrożone jest samo „życie narodu” oraz to, że reakcja ta powinna być ściśle ograniczona i pozostająca w zgodzie z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego. Ponadto, państwo korzystające z prawa do uchylecia zobowiązań musi wyczerpująco poinformować Sekretarza Generalnego Rady Europy o środkach, które podjęło i powodach ich zastosowania.

W dokumencie SGRE przyznano, że każde państwo-strona EKPCz jest odpowiedzialne za życie narodu oraz ocenę, czy jest ono zagrożone przez niebezpieczeństwo publiczne i co należy uczynić, aby je pokonać. Jednak mimo że art. 15. ust 1 Konwencji daje władzom szeroki zakres swobody, nie mają one jednak nieograniczonych uprawnień. Trybunał strasburski oceni, czy państwa nie przekroczyły granic ściśle odpowiadających wymogom sytuacji.

Niektóre prawa wynikające z EKPCz, które mają charakter fundamentalny, nie podlegają derogacji. Art. 15 ust. 2 zabrania jakiegokolwiek uchylecia zobowiązań w odniesieniu do prawa do życia, z wyjątkiem przypadków śmierci będących wynikiem zgodnych z prawem działań wojennych, zakazu tortur oraz nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, zakazu niewolnictwa i poddaństwa oraz zasady „zakaz karania bez podstawy prawnej”. Podobnie państwo nie może skorzystać z uprawnienia do derogacji w odniesieniu do art. 1 Protokołu nr 6 do Konwencji (zniesienie kary śmierci w czasie pokoju), art. 1 Protokołu nr 13 do Konwencji (zniesienie kary śmierci we wszystkich okolicznościach) i art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji (zakaz ponownego sądzenia lub karania).

w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji, pod warunkiem że środki te nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego.

2. a podstawie powyższego przepisu nie można uchylić zobowiązań wynikających z artykułu 2, z wyjątkiem przypadków śmierci będących wynikiem zgodnych z prawem działań wojennych, oraz zobowiązań zawartych w artykułach 3, 4 (ustęp 1) i 7.
3. Każda z Wysokich Układających się Stron, korzystając z prawa do uchylecia zobowiązań, poinformuje wyczerpująco Sekretarza Generalnego Rady Europy o środkach, które podjęła, oraz powodach ich zastosowania. Informować będzie również Sekretarza Generalnego Rady Europy, kiedy podjęte środki przestaną działać, a przepisy konwencji będą ponownie w pełni stosowane.

4. Podstawowe strasburskie standardy ochrony praw człowieka i wolności w kontekście pandemii COVID-19

Przed przystąpieniem do omówienia praw i wolności, w odniesieniu do których – zdaniem Sekretarza Generalnej Rady Europy – w związku z zaistniałą sytuacją epidemiologiczną mogą pojawić się zarzuty dotyczące naruszenia przepisów EKPCz, warto przyjrzeć się nieco bliżej odpowiednim artykułom Konwencji.

Prawo do życia gwarantowane w art. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jest prawem szczególnym, którego przestrzeganie jest podstawowym warunkiem istnienia wszystkich innych praw i wolności. Konwencja wymaga od państw-stron nie tylko powstrzymania się od umyślnego pozbawiania życia (jakkolwiek art. 2 ust. 2 EKPCz wprowadza możliwość usprawiedliwienia przypadków pozbawienia życia względami „użycia siły absolutnie koniecznej”), lecz zobowiązuje je również do podjęcia odpowiednich środków służących ochronie życia osób znajdujących się pod ich jurysdykcją. Obowiązek pozytywny państw ochrony prawa do życia oznacza przyjęcie przez państwo odpowiednich regulacji mających chronić bezpieczeństwo wszystkich osób w przestrzeni publicznej oraz zapewnić ich skuteczne stosowanie. Nie może być on jednak rozumiany w sposób nakładający nadmierne czy niemożliwe do realizacji obowiązki na władze.

Art. 3, który zakazuje tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania (podobnie jak art. 2, który zapewnia prawo do życia), należy do podstawowych wartości demokratycznego społeczeństwa. Prawo gwarantowane w art. 3 nie przewiduje wyjątków i nie podlega derogacji. Nawet w najtrudniejszych warunkach Konwencja zakazuje w sposób absolutny tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania. Zachowanie takie musi jednak osiągnąć pewien minimalny poziom dolegliwości, aby mogło być uznane za mieszczące się w zakresie zastosowania art. 3 Konwencji. Państwa-strony mają także obowiązek podejmowania kroków gwarantujących, że osoby pozostające w granicach ich jurysdykcji, a zwłaszcza wymagające wsparcia, będą miały zapewnioną skuteczną ochronę przed naruszeniem tego artykułu.

W kontekście art. 3 Konwencji orzecznictwo Trybunału sporo uwagi poświęca problematyce osób zatrzymanych, aresztowanych i przetrzymywanych w warunkach detencji. Władze mają obowiązek zapewnić takim osobom przebywanie w warunkach, które są zgodne z poszanowaniem ich godności ludzkiej, aby sposób i metoda wykonywania przedmiotowego środka nie poddawały ich cierpieniu ani trudnościom o intensywności wykraczającej poza nieuchronny poziom cierpienia

wpisanego w pozbawienie wolności oraz aby ich zdrowie i dobrostan były odpowiednio zabezpieczone.

Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, o którym mowa w artykule 5 EKPCz chroni przed arbitralnym, bezprawnym pozbawieniem wolności. W ściśle określonych sytuacjach prawo do wolności podlega ograniczeniom – państwo może pozbawić wolności osoby zagrożające porządkowi publicznemu lub naruszające go albo gdy powinny one ponieść karę za swoje czyny. Artykuł 5 zawiera wyczerpującą listę przypadków, w których możliwe jest pozbawienie wolności „w trybie ustalonym przez prawo”. Zgodnie z ust.1(e) art. 5 Konwencji jednym z uzasadnionych powodów pozbawienia osoby wolności jest zapobieganie rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych.

Artykuł 6 Konwencji gwarantuje prawo do rzetelnego procesu sądowego. Odzwierciedla on zasadę rządów prawa, która leży u podstaw społeczeństwa demokratycznego, a także zasadnicze znaczenie sądownictwa w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. W korzystaniu z tego prawa dopuszczalne są pewne ograniczenia, jednak nie mogą one naruszać prawa do sprawiedliwego procesu jako całości, gdyż jako takie jest ono prawem absolutnym.

W artykułach 8, 9, 10 i 11 EKPCz, dotyczących odpowiednio prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, wolności myśli, sumienia i wyznania, wolności wyrażania opinii oraz wolności zgromadzeń i stowarzyszania się, zapisane są prawa kwalifikowane. Wymienione powyżej artykuły w swoich ustępach drugich zawierają trzy przesłanki, które mogą stanowić podstawę do uznania ingerencji w dane prawo za zasadną. Po pierwsze – ingerencja powinna być zgodna z ustawą. Po drugie – powinna służyć realizacji uprawnionego celu (np. ochronie bezpieczeństwa publicznego). Po trzecie – ingerencja powinna być „konieczna w demokratycznym społeczeństwie” dla realizacji przedmiotowego celu. Nawet w przypadku, gdy podejmowane działanie lub przedsięwzięcie ma służyć realizacji uprawnionego celu, niedopuszczalne jest stosowanie nadmiernych, arbitralnych lub niesprawiedliwych środków.

Zasadniczym celem artykułu 8 jest ochrona jednostki przed arbitralną ingerencją państwa w życie prywatne i rodzinne. Nie sposób wymienić wszystkich możliwych ingerencji w korzystaniu z tego prawa. Niewątpliwie jednym z nich jest gromadzenie i przechowywanie informacji na temat prywatnego życia jednostki.

Artykuł 9, który gwarantuje wolność myśli, sumienia i wyznania, chroni sferę przekonań osobistych i religijnych jednostki. Wynika z niego zarówno prawo do posiadania i zmiany wyznania lub przekonań, wolność uzewnętrzniana swojego wyznania (która może podlegać

ograniczeniom), jak i prawo do niewyznawania żadnej religii. Państwo jest odpowiedzialne za zapewnienie spokojnego korzystania z praw zagwarantowanych w tym artykule.

W demokratycznym społeczeństwie szczególne znaczenie ma wolność poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych. Artykuł 10 zapewnia m. in. swobodny udział w dyskusji o sprawach publicznie ważnych. Zgodnie z orzecznictwem ETPCz zadaniem prasy jest rozpowszechnianie informacji na temat wszystkich kwestii wzbudzających publiczne zainteresowanie. Nie tylko prasa ma za zadanie je przekazywać, ale społeczeństwo ma również prawo je otrzymywać. Przepis ten zakłada jednak również, że korzystanie z wolności słowa niesie ze sobą obowiązki i odpowiedzialność.

Swoboda zgromadzeń i stowarzyszania się, zawarte w artykule 11 Konwencji, są ważną formą udziału w życiu publicznym społeczeństwa hołdującego demokratycznym wartościom. Trybunał w Strasburgu stwierdził, że ingerencja w nie może być uzasadniona wyłącznie nadzwyczajnymi potrzebami, a wyjątki należy interpretować wąsko.

W dokumencie SGRE zauważono, że zarówno prawo do życia prywatnego, jak i wolność myśli, sumienia i wyznania, swoboda wypowiedzi, wolność zgromadzeń i stowarzyszania się, są filarami nowoczesnych społeczeństw demokratycznych. Nie można wykluczyć, że niewspółmierne ograniczenia w skutecznym korzystaniu z tych swobód i praw, takie jak zakazy dostępu do publicznych miejsc kultu, zgromadzeń publicznych oraz ceremonii weselnych i pogrzebowych, będą rodzić problemy na tle art. 8, 9, 10 i 11 EKPCz. Zadaniem władz jest zatem dopilnowanie, aby wszelkie restrykcje, niezależnie od tego, czy są oparte na klauzulach derogacyjnych, były uzasadnione i wyraźne dopuszczone przez prawo, zgodne z odpowiednimi gwarancjami konstytucyjnymi i proporcjonalne do zamierzonego celu, którym w tym wypadku będzie ochrona zdrowia publicznego. Nadmiernie rygorystyczne sankcje muszą podlegać ścisłej kontroli, bowiem wyjątkowe okoliczności nie powinny stanowić pretekstu do zaostrożenia prawa karnego.

Ostatnie z omawianych w tym zestawieniu praw to zasada niedyskryminacji określona w artykule 14 EKPCz. Artykuł 14, który ma charakter akcesoryjny (tj. znajduje zastosowanie tylko w połączeniu z innym prawem przewidzianym w Konwencji), chroni osoby znajdujące się w analogicznych lub w istocie podobnych sytuacjach przed dyskryminującym traktowaniem. Do pogwałcenia art. 14 dojdzie na przykład w sytuacji, gdy funkcjonariusze państwowi, uprawnieni do stosowania środków przymusu, użyją przemocy motywowanej dyskryminacją. Zakaz dyskryminacji nie wyklucza w pewnych okolicznościach możliwości

podejmowania pozytywnych środków na korzyść grup znajdujących się w niekorzystnym położeniu.

Wybrane zagadnienia związane z przestrzeganiem prawa do życia, zakazem tortur i złego traktowania oraz z dostępem do opieki zdrowotnej w kontekście pandemii COVID-19.

W dokumencie SGRE przypomniano, że prawo do życia oraz zakaz tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania należą do najbardziej fundamentalnych postanowień Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Są to prawa i wolności niepodlegające derogacji, nawet w przypadku wystąpienia takiego zagrożenia jak pandemia COVID-19. Europejski Trybunał Praw Człowieka w swym orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że na państwie spoczywa pozytywny obowiązek ochrony osób objętych opieką państwa przed śmiertelnymi chorobami i wynikającymi z nich cierpieniami. Ponadto, wypełniając zobowiązania wynikające z Konwencji, każde państwo członkowskie musi zapewnić osobom pozbawionym wolności odpowiedni poziom opieki medycznej.

W dniu 20 marca 2020 Europejski Komitet Zapobiegania Torturom (CPT) wydał Deklarację na temat zasad odnoszących się do traktowania osób pozbawionych wolności w kontekście pandemii COVID-19⁶. CPT zwrócił uwagę na liczne wyzwania, jakie pojawiły się przed personelem wielu placówek, gdzie pozostają osoby w warunkach detencji, takich jak: areszty policyjne, instytucje penitencjarne, areszty imigracyjne, szpitale psychiatryczne i domy pomocy społecznej, a także różne nowopowstałe placówki lub strefy, w których umieszczane są osoby poddawane kwarantannie w kontekście pandemii COVID-19. Mając na uwadze, że podejmowane środki ochronne pod żadnym pozorem nie mogą prowadzić do niehumanitarnego lub poniżającego traktowania osób pozbawionych wolności, CPT wezwał w swojej deklaracji wszystkie właściwe organy odpowiedzialne za osoby pozbawione wolności na obszarze państw członkowskich Rady Europy do:

- podjęcia wszelkich możliwych działań w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa wszystkich osób pozbawionych wolności, co w konsekwencji sprzyjać będzie także zachowaniu zdrowia i bezpieczeństwa zatrudnionego tam personelu,

6 <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/covid-19-council-of-europe-anti-torture-committee-issues-statement-of-principles-relating-to-the-treatment-of-persons-deprived-of-their-liberty->

- pełnego przestrzegania i wdrażania we wszystkich miejscach pozbawienia wolności wytycznych WHO dotyczących walki z pandemią oraz krajowych zaleceń zdrowotnych i klinicznych, które są zgodne z międzynarodowymi standardami,
- zapewnienia personelowi zatrudnionemu w placówkach detencji wszelkiego zawodowego wsparcia, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa, a także niezbędnego szkolenia,
- zagwarantowania, aby wszelkie środki ograniczające podjęte w celu zapobieżenia rozprzestrzeniania się COVID-19 wobec osób pozbawionych wolności miały podstawę prawną i były niezbędne, proporcjonalne, gwarantujące godność ludzką oraz ograniczone czasowo; udostępnienia takim osobom w zrozumiałym dla nich języku wyczerpujących informacji na temat podejmowanych zabiegów,
- podjęcia skoordynowanych wysiłków w celu szerszego stosowania środków stanowiących alternatywę dla pozbawienia wolności – szczególnie w sytuacjach przeludnienia; wykorzystywania w większym stopniu rozwiązań alternatywnych wobec tymczasowego aresztowania, stosowania zamiany kary, wcześniejszego zwolnienia i kary w zawieszeniu; weryfikowania potrzeby przebywania w placówkach pacjentów szpitali psychiatrycznych umieszczonych tam bez ich zgody; zwolnienia mieszkańców domów pomocy społecznej i powstrzymania się, w największym możliwym zakresie, od zatrzymywania migrantów,
- zwrócenia szczególnej uwagi na specjalne potrzeby zdrowotne osób pozbawionych wolności, zwłaszcza na grupy wrażliwe lub grupy ryzyka, takie jak osoby starsze i osoby z wcześniej istniejącymi schorzeniami, a także zapewnienia osobom pozbawionym wolności dodatkowego wsparcia psychologicznego,
- przestrzegania w pełni podstawowych praw osób pozbawionych wolności podczas pandemii, a w szczególności prawa do zachowania higieny osobistej oraz prawa do codziennego dostępu do świeżego powietrza; zrekompensowania wszelkich ograniczeń w kontakcie ze światem zewnętrznym poprzez ułatwiony dostęp do alternatywnych środków komunikacji,
- zapewnienia osobie pozbawionej wolności, która jest zarażona lub jest podejrzewana o zarażenie wirusem SARS-CoV-2 w przypadku izolacji lub umieszczenia w kwarantannie, codziennego kontaktu z innymi osobami,
- zawsze i w każdych okolicznościach przestrzegania w pełni podstawowych zabezpieczeń przed złym traktowaniem osób

znajdujących się pod nadzorem funkcjonariuszy organów ścigania (dostęp do adwokata, dostęp do lekarza, powiadomienie o areszcie), przy zastosowaniu koniecznych dodatkowych środków ostrożności, takich jak np. obowiązkowe maseczki ochronne,

- zagwarantowania nieprzerwanego dostępu niezależnych organów monitorujących (krajowe mechanizmy prewencji, CPT) do wszystkich miejsc odosobnienia, w tym do miejsc, w których przebywają osoby poddawane kwarantannie.

W podobnym duchu wypowiedziała się w dniu 6 kwietnia 2020 roku Komisarz Praw Człowieka Rady Europy Dunja Mijatović, wzywając państwa członkowskie Rady Europy do zapewnienia ochrony praw wszystkich osób pozbawionych wolności w czasie pandemii COVID-19⁷. Jak zauważyła, osoby skazane i tymczasowo aresztowane należą do grup najbardziej narażonych na zarażenie wirusem, ze względu na fakt, iż na ogół ośrodki detencyjne nie są przystosowane do radzenia sobie z epidemią na wielką skalę. W takich miejscach stosowanie się do podstawowych zaleceń, takich jak zachowanie dystansu społecznego i przestrzeganie zasad higieny jest w znacznym stopniu utrudnione. Ponadto w wielu krajach europejskich mamy do czynienia z problemem przeludnionych jednostek penitencjarnych, w których dodatkowo panują złe warunki i brak jest dostatecznej opieki lekarskiej, a także występuje wyższy odsetek chorób zakaźnych i przewlekłych. Komisarz Mijatović wezwała wszystkie państwa członkowskie, aby w miarę możliwości korzystały ze wszystkich dostępnych alternatyw dla kary pozbawienia wolności, co pozwoli na bardziej skuteczne wdrożenie przepisów sanitarnych i na zmniejszenie rosnącej presji na cały system penitencjarny. Ponadto władze powinny zadbać o to, aby w czasie pandemii COVID-19 przestrzegane były prawa wszystkich osób zatrzymanych, w tym szczególne potrzeby osób niepełnosprawnych, kobiet w ciąży i młodocianych. Wszelkie ograniczenia powinny mieć charakter niedyskryminacyjny, konieczny, proporcjonalny, ograniczony w czasie i transparentny, a zatrzymani powinni mieć dostęp do informacji, pomocy prawnej i możliwość składania skarg.

W dokumencie SGRE dostrzega się również fakt, iż poza jednostkami, znajdującymi się pod kontrolą państwa, szczególna troska należy się osobom ciężko chorym, niepełnosprawnym i seniorom. Narażanie tych grup na zachorowanie i poważne cierpienia w wyniku zaniedbania przez władze odpowiednich działań, może rodzić problemy na tle

⁷ <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/covid-19-pandemic-urgent-steps-are-needed-to-protect-the-rights-of-prisoners-in-europe>

artykułów 2 i 3 EKPCz, a w konsekwencji zostać uznane za niedopełnienie przez państwo obowiązku ochrony prawa do życia i zapobiegania złemu traktowaniu.

W oświadczeniu z 2 kwietnia 2020 roku Komisarz Praw Człowieka Rady Europy napisała, że w czasach rozprzestrzeniania się pandemii COVID-19 osoby niepełnosprawne nie tylko są narażone na zwiększone ryzyko poważnych komplikacji zdrowotnych, ale także wymagają w tym trudnym okresie szczególnego wsparcia⁸. Odwołując się do art. 11 Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych⁹, ratyfikowanej przez 46 z 47 państw członkowskich Rady Europy, Komisarz Dunja Mijatović wyraziła pogląd, że podejmując niezbędne działania w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się wirusa, rządy państw nie zwracały wystarczającej uwagi na specyficzne potrzeby osób z niepełnosprawnością. Z całej Europy napływają zgłoszenia z instytucji świadczących usługi wsparcia i pracowników socjalnych na temat poważnych problemów, zagrażających ciągłości podstawowych usług wsparcia dla osób niepełnosprawnych m. in. ze względu na braki kadrowe, a także na powszechny brak osobistego wyposażenia ochronnego. Ponadto wiele osób niepełnosprawnych w Europie jest przetrzymywanych w zamknięciu w dużych instytucjach opiekuńczych i szpitalach psychiatrycznych, gdzie pandemia stanowi poważne zagrożenie dla zdrowia i życia pensjonariuszy. Kolejnym problemem jest rosnące obciążenie systemów opieki zdrowotnej z powodu pandemii. Istnieje zatem niebezpieczeństwo, że pacjenci z niepełnosprawnością zostaną pozbawieni gwarancji dostępu do lekarza czy też odpowiedniej jakości opieki zdrowotnej.

4.2. Wybrane kwestie związane z przestrzeganiem prawa do wolności i prawa do sprawiedliwego procesu w kontekście pandemii COVID-19

W dokumencie SGRE zwrócono uwagę na to, że bezprecedensowe środki podjęte w odpowiedzi na pandemię COVID-19 mogą rzutować na

8 <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/persons-with-disabilities-must-not-be-left-behind-in-the-response-to-the-covid-19-pandemic>

9 Artykuł ten stanowi, że *Państwa Strony podejmą, zgodnie ze swoimi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego, w tym międzynarodowego prawa humanitarnego oraz międzynarodowego prawa praw człowieka, wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa osób niepełnosprawnych w sytuacjach zagrożenia, w tym w trakcie konfliktu zbrojnego, w sytuacjach wymagających pomocy humanitarnej i w przypadku klęsk żywiołowych.*

realizację przez państwo obowiązku zagwarantowania jednostce prawa do wolności i bezpieczeństwa oraz zaburzyć prawidłowe funkcjonowanie systemu sądownictwa.

Jakkolwiek art. 5.1(e) Konwencji stanowi, że zapobieganie rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych może stanowić jedną z uzasadnionych przyczyn pozbawienia osoby wolności, to jednak przed podjęciem takiej decyzji niezbędne jest oparcie się na właściwej podstawie prawnej i rozważenie, czy w danym przypadku nie byłoby wystarczające zastosowanie środków nieizolacyjnych. W tym kontekście, istotny jest czas trwania obowiązkowej izolacji i sposób jej egzekwowania w praktyce.

Odnosnie przestrzegania prawa do rzetelnego procesu, to wszelkie środki wpływające na zmianę warunków dostępu do sądu powinny pozostawać w zgodzie z wymaganiami art. 6 Konwencji, zwłaszcza w przypadkach, w których ważne jest dochowanie szczególnej staranności proceduralnej. Przedłużający się areszt policyjny lub opóźniona sądowa kontrola pozbawienia wolności może z kolei prowadzić do naruszenia art. 5 Konwencji.

Można przyjąć, że odstępstwa na mocy art. 15 EKPCz poszerzają margines manewru (*margin of manoeuvre*) władz państwowych w zakresie przestrzegania określonych terminów czy innych zwykłych wymogów proceduralnych. Należy jednak mieć na uwadze to, iż spełnione powinny być podstawowe wymogi dotyczące zakazu pozbawiania wolności bez podstawy prawnej i obowiązku niezwłocznej kontroli sądowej. Dotyczy to również respektowania fundamentalnych gwarancji proceduralnych przyznanych osobom zatrzymanym, takich jak opieka lekarska, dostęp do adwokata lub najbliższej rodziny. Państwa mają również ogólny obowiązek dopilnowania, aby proces sądowy spełniał podstawowe wymogi rzetelności (np. przestrzeganie zasady równości broni procesowej) oraz poszanowania zasady domniemania niewinności, a także powstrzymać się przed wszelkimi działaniami, które stanowiłyby ingerencję w niezależność sędziów lub sądownictwa.

4.3. Wybrane kwestie związane z prawem do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz ochrony danych osobowych w kontekście pandemii COVID-19

W świetle orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka, prawo do ochrony danych osobowych stanowi część praw chronionych na mocy art. 8 EKPCz. Według dokumentu SGRE wykorzystanie nowych technologii do przetwarzania danych osobowych może potencjalnie służyć

zmniejszaniu się ryzyka zakażenia koronawirusem i zapobiegać rozprzestrzenianiu się COVID-19. Monitorowanie, śledzenie i prognozowanie to kluczowe zadania nadzoru epidemicznego. Wraz z szerokim upowszechnieniem nowoczesnych technologii i narzędzi z zakresu nadzoru elektronicznego pojawia się coraz więcej możliwości kontrolowania pandemii. Tym niemniej ogromny potencjał nowoczesnych technologii nie może być pozostawiony bez żadnej kontroli. Chodzi o zapewnienie, że dane osobowe są gromadzone, analizowane, przechowywane i udostępniane w sposób odpowiedzialny i zgodny z prawem. Przetwarzanie takich danych na dużą skalę za pomocą sztucznej inteligencji powinno odbywać się tylko pod warunkiem, że dowody naukowe w sposób przekonujący wskażą, iż potencjalne korzyści dla zdrowia publicznego przewyższają inne rozwiązania, które w mniejszym stopniu ingerują w prywatność obywateli.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na dwie wspólne deklaracje, których autorami są przewodnicząca Komitetu Konsultacyjnego ds. Konwencji o Ochronie Osób w związku z Automatycznym Przetwarzaniem Danych Osobowych Alessandra Pierucci oraz Komisarz Rady Europy ds. Ochrony Danych Osobowych Jean-Philippe Walter.

W dniu 30 marca 2020 roku opublikowali oni oświadczenie na temat ochrony danych osobowych w kontekście pandemii COVID-19¹⁰. Jak wskazują, Konwencja 108, a także jej zmodernizowana wersja zwana Konwencją 108+, wyznaczają wysokie standardy ochrony danych osobowych, które nie wykluczają poszukiwania należytej równowagi między interesem jednostki a interesem publicznym¹¹. Zgodnie z postanowieniami Konwencji 108+, do przestrzegania zasad ochrony danych osobowych należy przywiązywać kluczową wagę nawet w szczególnie trudnych sytuacjach. Jedną z głównych zasad ochrony danych zawartych w Konwencji 108+ jest zasada legalności, zgodnie z którą przetwarzanie

10 <https://www.coe.int/en/web/data-protection/statement-by-alessandra-pierucci-and-jean-philippe-walter>

11 Opracowana pod auspicjami Rady Europy Konwencja Nr 108 o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych z 1981 roku stanowi pierwszy prawnie wiążący akt międzynarodowy dotyczący prawa jednostek do ochrony informacji ich dotyczących. Wprowadziła ona mechanizmy ochrony osób przed naruszeniami, jakie mogą mieć miejsce w związku z gromadzeniem i automatycznym przetwarzaniem danych osobowych oraz uregulowała kwestię przepływu danych osobowych przez granice państw. W 2018 roku Konwencja została aktualizowana protokołem zmieniającym (który jeszcze nie wszedł w życie), wprowadzającym szereg zmian i uzupełnień w celu jej dostosowania do wyzwań współczesności. Zmiany te są na tyle istotne, że nową wersję traktatu eksperci w dziedzinie ochrony danych nazywają Konwencją 108+.

danych może mieć miejsce albo na podstawie zgody osoby, której dane te dotyczą, albo na innej uzasadnionej podstawie, przewidzianej przez prawo. Konwencja 108+ uznaje potrzebę dopuszczenia pewnych wyjątków i ograniczeń. Niemniej jednak odstępstwa takie powinny spełniać bardzo wyraźnie określone warunki, nawet w trakcie trwania stanu wyjątkowego tak, aby zapewnić poszanowanie praworządności i praw podstawowych. Środki te muszą mieć charakter wyłącznie tymczasowy i mogą być stosowane tylko przez czas wyraźnie ograniczony do stanu wyjątkowego. Ważne jest również, aby zastosowano odpowiednie zabezpieczenia i zagwarantowano, że dane osobowe będą w pełni chronione po zniesieniu stanu wyjątkowego.

W kolejnym wspólnym oświadczeniu z dnia 28 kwietnia 2020 roku Alessandra Pierucci oraz Jean-Philippe Walter wystosowali ostrzeżenie przed możliwymi skutkami ubocznymi aplikacji do cyfrowego śledzenia kontaktów zakaźnych, wykorzystywanymi do zwalczania pandemii COVID-19¹². Wezwali także do wprowadzenia odpowiednich zabezpieczeń, w celu zwiększenia ochrony danych osobowych i prywatności. Jak zauważyli, od początku pandemii rządy i zainteresowane strony zaangażowane w walkę z koronawirusem wykorzystują analizę danych i technologie cyfrowe w celu przeciwdziałania zagrożeniu. W celu szybkiego śledzenia kontaktów z osobami zarażonymi w niektórych krajach wprowadza się lub rozważane jest wprowadzenie odpowiednich aplikacji mobilnych. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że wszędzie tam, gdzie stosuje się takie rozwiązania, muszą funkcjonować ściśle prawne i techniczne gwarancje w celu zminimalizowania ryzyka naruszenia prawa do ochrony danych osobowych i prywatności. Programy z funkcją śledzącą mogą funkcjonować tylko przez ograniczony czas, wyłącznie na zasadzie dobrowolności i zawierać zabezpieczenia „wynikające z konstrukcji”.

12 https://www.coe.int/en/web/portal/covid-19?p_p_id=101_INSTANCE_FuoQMFekxR8a&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=3&_101_INSTANCE_FuoQMFekxR8a_delta=3&_101_INSTANCE_FuoQMFekxR8a_keywords=&_101_INSTANCE_FuoQMFekxR8a_advancedSearch=false&_101_INSTANCE_FuoQMFekxR8a_andOperator=true&p_r_p_564233524_resetCur=false&_101_INSTANCE_FuoQMFekxR8a_cur=2

4.4. Wybrane kwestie związane z wolnością wypowiedzi oraz dostępem do oficjalnych informacji w kontekście pandemii COVID-19

Wśród zaleceń zawartych w Wytycznych Komitetu Rady Europy na temat swobody wypowiedzi i informacji w czasach kryzysu¹³ wymieniono m. in.: zagwarantowanie bezpłatnego dostępu do informacji, wspieranie mediów publicznych jako wiarygodnego źródła informacji, unikanie niejasnych sformułowań przy nakładaniu ograniczeń na wolność wypowiedzi i informacji, zakaz wprowadzania ograniczeń wolności mediów poza tymi, które są dopuszczalne na podstawie klauzuli limitacyjnej określonej w art. 10 EKPCz, a także przestrzegania najwyższych standardów zawodowych i etycznych podczas udostępniania społeczeństwu aktualnych, rzetelnych i kompleksowych informacji.

W specjalnym oświadczeniu z 21 marca 2020 roku o wolności słowa w czasie kryzysu Komitet Ekspertów Rady Europy ws. środowiska medialnego (MSI-REF) podkreślił kluczową rolę niezależnych mediów¹⁴. Deklaracja głosi, że obecnie bardziej niż kiedykolwiek istnieje potrzeba odpowiedzialnego dziennikarstwa opartego na najwyższych profesjonalnych i etycznych standardach etyki zawodowej, którego zadaniem powinno być informowanie opinii publicznej, i kontrola działań podejmowanych w odpowiedzi na globalne zagrożenie dla zdrowia. Rzetelne analizy przeprowadzone przez dziennikarzy naukowych, pozwolą przeciwdziałać *fake newsom* i dezinformacji, wywołującym rozprzestrzenianie się paniki. W obecnej sytuacji należy zwrócić również szczególną uwagę na zapewnienie dziennikarzom odpowiednich warunków pracy, w tym ochrony medycznej przed wszelkim ryzykiem związanym z koronawirusem. Podkreślono, że to swoboda wypowiedzi, niezależność mediów i otwarta debata, a nie kontrola informacji, są podstawowymi zasadami leżącymi u podstaw europejskiej demokracji, które pozwolą na sprostanie obecnym wyzwaniom.

W dokumencie SGRE sformułowano szereg zaleceń w tej kwestii. Swoboda wypowiedzi, w tym wolny i terminowy przepływ informacji, są podstawowymi warunkami dla utrzymania zdolności mediów do relacjonowania problemów związanych z pandemią. Media i zawodowi dziennikarze, w szczególności nadawcy publiczni, odgrywają kluczową

13 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805a-e60e

14 <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/-/freedom-of-expression-and-information-in-times-of-crisis>

rolę i szczególną odpowiedzialność w zapewnieniu społeczeństwu aktualnych, dokładnych i wiarygodnych informacji, ale także w zapobieganiu panice i wspieraniu współpracy. Powinni oni stosować się do najwyższych profesjonalnych i etycznych standardów odpowiedzialnego dziennikarstwa, a tym samym przekazywać wiarygodne wiadomości dotyczące kryzysu i powstrzymać się od publikowania lub rozpowszechniania niezweryfikowanych wiadomości, a zwłaszcza sensacyjnych materiałów. W wyjątkowych okolicznościach odpowiedzialność dziennikarzy wymagać będzie konieczności powstrzymania się od ujawnienia informacji przeznaczonych do ograniczonego użytku – takich jak na przykład informacje na temat planów wprowadzenia bardziej rygorystycznej polityki izolacji.

Wszelkie ograniczenia w dostępie do oficjalnych informacji powinny być wyjątkowe i proporcjonalne do celu, jakim jest ochrona zdrowia publicznego. Oficjalne komunikaty nie mogą być jedynym źródłem informacji na temat pandemii, gdyż grozi to wprowadzeniem cenzury i lekceważeniem uzasadnionych obaw. Nie wolno odbierać dziennikarzom, mediom, pracownikom służby zdrowia, działaczom społeczeństwa obywatelskiego i ogółowi społeczeństwa możliwości krytykowania poczynań władz i analizowania sposobu jej reagowania na kryzys. Unikanie niektórych tematów, zamykanie mediów lub całkowite blokowanie dostępu do internetowych platform komunikacyjnych wymagają jak najdokładniejszej kontroli i są uzasadnione tylko w wyjątkowych okolicznościach. Argumentu walki z pandemią nie należy używać do uciszania demaskatorów lub politycznych oponentów. Walka z dezinformacją może być prowadzona za pomocą sankcji *ex post* oraz poprzez rządowe kampanie informacyjne. Państwa powinny zapobiegać manipulowaniu opinią publiczną.

Komisarz Praw Człowieka Rady Europy w oświadczeniu z 3 kwietnia 2020 roku wyraziła obawy, że niektóre rządy wykorzystują konieczność zwalczania kryzysu wywołanego przez COVID-19 jako pretekst do nakładania nieproporcjonalnych ograniczeń wolności prasy¹⁵. Jak zauważyła, w ostatnich tygodniach władze kilku krajów wprowadziły regulacje prawne, które wyraźnie utrudniają pracę dziennikarzy oraz ograniczają prawo obywateli do otrzymywania informacji. Tak więc są takie kraje członkowskie RE, w których grozi kara więzienia za rozpowszechnianie „fałszywych” informacji, gdzie możliwe jest usuwanie treści i blokowanie stron internetowych podających „fałszywe”

15 <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/press-freedom-must-not-be-undermined-by-measures-to-counter-disinformation-about-covid-19>

informacje bez możliwości odwołania się od tej decyzji oraz w których występuje zakaz publikowania informacji o charakterze medycznym i epidemiologicznym, niepozostających w pełnej zgodzie z oficjalnymi źródłami. Ponadto w niektórych przypadkach zaobserwowano filtrowanie informacji i opóźnienia w udzielaniu odpowiedzi na pytania dziennikarzy. Pracownicy mediów byli wykluczani z konferencji prasowych, nie uzyskiwali informacji od władz medycznych ani nie mogli dokumentować działań funkcjonariuszy organów ścigania. Komisarz Dunja Mijatović wezwała wszystkie państwa członkowskie RE do respektowania wolności prasy i zagwarantowania, by środki zwalczania dezinformacji były niezbędne, proporcjonalne i podlegały regularnej kontroli.

4.5. Wybrane kwestie związane z zakazem dyskryminacji w kontekście pandemii COVID-19

Zasada równości i niedyskryminacji nabiera szczególnego znaczenia w dobie pandemii. Wyjątkowe środki podjęte w ramach walki z rozprzestrzenianiem się wirusa mogą rodzić szereg pytań dotyczących ich potencjalnych dyskryminujących konsekwencji, jak również wątpliwości, czy w tym szczególnym czasie ochrona wszystkich obywateli jest rzeczywiście powszechna i niewykluczająca.

W uwagach wprowadzających Komitetu Sterującego ds. Antydyskryminacji, Różnorodności i Integracji RE z dnia 8 kwietnia 2020 roku podkreślono, że w interesie ogólnym jest potrzeba szybkiego działania w celu powstrzymania rozprzestrzeniania się wirusa¹⁶. Jednocześnie wskazano na rosnące obawy, że niektóre sposoby reagowania lub brak odpowiedniego wsparcia, a także ogólny spadek poziomu tolerancji w zaniepokojonych społeczeństwach, stanowi zagrożenie dla osób należących do mniejszości i społeczności marginalizowanych. Rozprzestrzenianie się pandemii COVID-19 sprzyja w jeszcze większym stopniu zaostrzeniu istniejących już nierówności i problemów grup w niekorzystnej sytuacji, takich jak ograniczony dostęp do opieki zdrowotnej, usług opieki społecznej, edukacji czy do zatrudnienia. Dotychczas zgłaszane konkretne trudności i niewłaściwe praktyki obejmują m. in.:

- brutalne i dyskryminujące działania policji, w tym ewidentne profilowanie rasowe, skierowane przeciwko Romom podczas egzekwowania przymusu kwarantanny,

16 <https://www.coe.int/en/web/committee-antidiscrimination-diversity-inclusion/news>

- brak dostępu do informacji i instrukcji w językach innych niż języki państwowe,
- brak możliwości utrzymania dystansu społecznego w obozach dla uchodźców i osadach romskich,
- brak możliwości przestrzegania zaleceń zdrowotnych z powodu braku urządzeń sanitarnych,
- przejawy nietolerancji i mowy nienawiści wiążące określone pochodzenie etniczne z koronawirusem i jego wpływem na gospodarkę.

Komitet stanął na stanowisku, że w czasach, gdy jedność i solidarność stały się wartościami szczególnie cennymi, wymienione wyżej zjawiska wydają się nie tylko destrukcyjne dla osób bezpośrednio dotkniętych, ale i dla całego społeczeństwa.

5. Przestępczość i ochrona ofiar przestępstw

Według licznych doniesień medialnych pandemia COVID-19 stworzyła podatny grunt dla rozwoju różnych form przestępczości. Zaobserwowano się m. in. częstsze stosowanie nieuczciwych praktyk handlowych, czego przykładem może być sprzedaż towarów po zawyżonych cenach, zwłaszcza leków, artykułów medycznych, środków dezynfekcyjnych. Ponadto zanotowano zwiększoną liczbę oszustw internetowych oraz przypadków wyłudzenia pieniędzy i danych osobowych pod pozorem zagrożenia epidemicznego.

Szczególne zaniepokojenie przedstawiciele Rady Europy budzi sytuacja osób doświadczających przemocy domowej: głównie kobiet i dzieci, które w związku z koniecznością przestrzegania zasad społecznej izolacji i kwarantanny nie mogą odseparować się od swoich oprawców.

26 marca 2020 roku przewodnicząca GREVIO (działająca przy Radzie Europy grupa ekspertów ds. przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej) Marceline Naudi wydała oświadczenie o potrzebie stosowania standardów konwencji stambulskiej¹⁷ w czasie pandemii¹⁸. Mowa w nim o trudnej sytuacji kobiet i dzieci, dla

17 Przyjęta przez Radę Europy konwencja stambulska, która weszła w życie w sierpniu 2014 r jest kompleksową umową międzynarodową dotyczącą zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Konwencja uznaje przemoc wobec kobiet za naruszenie praw człowieka. Wprowadza środki mające zapobiegać przemocy, chronić ofiary i pomagać w ściganiu sprawców.

18 <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/-/grevio-receives-state-report-for-poland>

których dom jest przestrzenią strachu, a nie bezpieczeństwa. Niestety ograniczenia w przemieszczaniu się dały oprawcom dodatkowe możliwości kontroli. Niektóre kobiety będące ofiarami przemocy nie wzywały pomocy medycznej z obawy przed zarażeniem. Schroniska dla ofiar przemocy domowej w niektórych miejscach wstrzymały przyjęcia, ze względu na wysokie ryzyko infekcji. Ponadto ekonomiczne konsekwencje pandemii, takie jak utrata pracy lub dochodów, spowodowały lub nasiliły uzależnienie finansowe ofiar. GREVIO wezwał wszystkie Strony do dołożenia wszelkich starań dla zapewniania wsparcia i ochrony kobietom i dziewczętom zagrożonym przemocą, przy zaangażowaniu wszystkich odpowiednich podmiotów: organów ścigania, służb społecznych, wymiaru sprawiedliwości, instytucji specjalistycznego wsparcia i wszystkich odpowiednich resortów.

Również Komitet Stron Konwencji Sтамбуlskiej opublikował w dniu 20 kwietnia 2020 roku deklarację wzywającą państwa-strony do przestrzegania standardów konwencji sтамбуlskiej, jak również wskazówki dla działań rządowych podczas wybuchu pandemii COVID-19¹⁹. Zauważono, że od początku wybuchu pandemii zarówno w wielu państwach członkowskich Rady Europy jak i na całym świecie odnotowano alarmujący wzrost liczby zarejestrowanych przypadków przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

George Nikolaidis i Christel De Craim, przewodniczący i wiceprzewodniczący Komitetu Lanzarote monitorującego przestrzeganie *Konwencji Rady Europy o ochronie dzieci przeciwko wykorzystywaniu seksualnemu i niegodziwemu traktowaniu w celach seksualnych* napisali w opublikowanym 7 kwietnia 2020 r oświadczeniu o tym, że tragiczną konsekwencją izolacji jest to, że wiele dzieci, a zwłaszcza tych znajdujących się w trudnej sytuacji z powodu niepełnosprawności lub uzależnienia, zostało uwieczonych ze swoimi oprawcami w: domach, instytucjach opiekuńczych, prowizorycznych obozach dla uchodźców lub placówkach detencji²⁰. Przestępcy seksualni wykorzystują obecną sytuację, co ułatwiają im nowoczesne technologie informacyjne i komunikacyjne. Istnieje zatem poważne ryzyko wzrostu liczby dzieci - ofiar szantażu seksualnego, cybernękania lub innej formy przemocy. Konieczne jest

19 https://www.coe.int/en/web/portal/full-news/-/asset_publisher/5X8kX9ePN6CH/content/covid-19-pandemic-tackling-the-dramatic-increase-in-cases-of-violence-against-women?_101_INSTANCE_5X8kX9ePN6CH_languageId=fr_EN

20 <https://www.coe.int/en/web/portal/-/covid-19-confinement-states-must-step-up-protection-of-children-against-sexual-exploitation-and-abuse-says-lanzarote-committee>

podnoszenie świadomości na temat zwiększonego ryzyka związanego z niekontrolowanym korzystaniem przez dzieci z Internetu. Niezwykle ważne jest także zapewnienie dostępnych przez całą dobę infolinii i gorących linii, oferujących poradnictwo psychologiczne i wsparcie psychospołeczne dla dzieci, rodziców i opiekunów.

Oprócz kwestii związanych ze wzrostem przemyśle domowej i przestępstw na tle seksualnym, Rada Europy zwraca uwagę na inne problemy będące wynikiem ogólnoswiatowego kryzysu, wywołanego pandemią COVID-19.

W dniu 21 kwietnia 2020 roku Grupa Państw przeciwko Korupcji Rady Europy (GRECO) opublikowała wytyczne skierowane do swoich 50 państw członkowskich, dotyczące zapobiegania korupcji w kontekście pandemii Covid-19²¹. Z wytycznych wynika, że z uwagi na gwałtowny wzrost popytu na sprzęt medyczny, uproszczone zasady udzielania zamówień, przeludnienie w placówkach medycznych i przeciążony pracą personel, szczególnie narażony jest w tym przypadku sektor opieki zdrowotnej. W sytuacji niezaprzeczalnego kryzysu, w czasach koncentracji władzy, zawieszenia praw i wolności obywatelskich, przekazywania ogromnych kwot dla ratowania gospodarki, korupcja stanowi niewątpliwie coraz poważniejsze zagrożenie. Dlatego też wszelkie decyzje związane z działaniami podejmowanymi przez władze centralne, regionalne i lokalne w celu walki z pandemią powinny być transparentne i podlegające kontroli.

Z kolei w opublikowanej 8 kwietnia 2020 roku opinii Komitet MEDICRIME²² ostrzega przed zwiększonym ryzykiem sprzedaży w czasach niedoboru sfałszowanych produktów medycznych: leków, wyrobów medycznych, masek ochronnych i szybkich testów przesiewowych, których skuteczność i bezpieczeństwo pozostawia wątpliwości²³. Opinia zawiera również szereg zaleceń:

- platformy internetowe oferujące produkty medyczne powinny być monitorowane, a państwa powinny współpracować w celu przerwania łańcucha dostaw sfałszowanych produktów medycznych,

21 <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/covid-19-pandemic-the-group-of-states-against-corruption-greco-warns-about-corruption-risks>

22 Celem Konwencji o fałszowaniu produktów medycznych i podobnych przestępstwach stwarzających zagrożenie dla zdrowia publicznego (Medicrime Convention) jest wprowadzenie międzynarodowych standardów karania za produkcję i wprowadzanie do obrotu leków sfałszowanych

23 <https://www.coe.int/en/web/portal/-/covid-19-how-to-protect-against-falsified-medical-products->

- w miejscach wysokiego ryzyka powinny działać odpowiednie służby, wykrywające i powstrzymujące handel sfałszowanymi produktami medycznymi,
- należy podjąć działania zapobiegające nieuprawnionemu odpływowi niezbędnych produktów medycznych z państwowych systemów opieki zdrowotnej i kanałów zaopatrzenia,
- konieczna jest ścisła współpraca między krajowymi agencjami i służbami tak, aby podejmowane środki zapobiegawcze nie wpłynęły na legalną podaż produktów medycznych potrzebnych świadczeniobiorcom. Pracownicy służby zdrowia mają obowiązek dopilnowania, że używane przez nich produkty medyczne pochodzą ze zweryfikowanych źródeł,
- należy zintensyfikować współpracę krajową i międzynarodową w celu gromadzenia dowodów przestępstw związanych z produktami medycznymi, popełnianych w czasie pandemii,
- należy zagwarantować prawa ofiar, w tym prawo do informacji o wpływie sfałszowanych produktów medycznych na ich zdrowie.

6. Uwagi końcowe

Pandemia koronawirusa jeszcze nie została w pełni opanowana, a już doprowadziła do nieodwracalnych spustoszeń: utraty wielu istnień ludzkich, zaburzeń w gospodarce światowej, likwidacji wielu miejsc pracy, dalszego pogorszenia sytuacji osób już znajdujących się w trudnym położeniu i długotrwałej izolacji społecznej.

Stosowanie przez władze środków nadzwyczajnych, uzasadnianych ochroną zdrowia i życia, znacząco ingeruje w prawa człowieka i ogranicza wolności obywatelskie. Ze względu na niedostateczne zasoby państwa i niską wydolność krajowych systemów opieki zdrowotnej, wiele osób szczególnie narażonych na ryzyko zarażenia napotyka na poważne przeszkody w dostępie do odpowiedniej opieki medycznej, badań diagnostycznych, testów oraz innych usług i świadczeń. Perspektywy na opracowanie oraz udostępnienie bezpiecznej i skutecznej szczepionki przeciwko SARS-CoV-2 oraz leku na COVID-19, a także ich dystrybucji na całym świecie wydają się obecnie dość odległe.

W końcowej części dokumentu Sekretarz Generalnej Rady Europy mowa jest o bezprecedensowym wyzwaniu, jakie stanowi pandemia. Nieprędko dojdzie do przywrócenia normalnego funkcjonowania społeczeństw zaangażowanych w światową walkę z COVID-19. Nawet po wygaśnięciu pandemii koronawirusa konieczne będą pilne i zdecydowane

działania zmierzające do wspólnego poszukiwania sposobów naprawienia szkód społecznych i gospodarczych oraz do odbudowy zaufania do instytucji demokratycznych. Niezwykle istotne będzie ożywienie dialogu w duchu solidarności i współpracy oraz zainicjowanie szerokiej debaty na temat ochrony i wsparcia najbardziej narażonych grup społecznych.

Rada Europy zobowiązała się do podjęcia wszelkich starań, aby jak najlepiej wykorzystać wszelkie narzędzia i zasoby, którymi dysponuje jako organizacja do wymiany informacji, dobrych praktyk i doświadczeń pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi stronami – rządami państw członkowskich, społeczeństwem oraz obywatelami – w celu opracowania skutecznych strategii przezwyciężenia kryzysu i przeciwdziałania jego dramatycznym skutkom.