

Nieoficjalne tłumaczenie przygotowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych

KOMITET MINISTRÓW RADY EUROPY

DELEGACI MINISTRÓW

Zalecenia

CM/Rec(2024)7

19 listopada 2024 r.

Zalecenie CM/Rec(2024)7 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie skutecznej ochrony praw człowieka w sytuacjach kryzysowych

*(przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 19 listopada 2024 r.
na 1512. posiedzeniu Delegatów Ministrów)*

Komitet Ministrów Rady Europy, na podstawie art. 15 lit. b Statutu Rady Europy (ETS nr 1),

Zważywszy, że celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności między jej członkami poprzez, między innymi, promowanie wspólnych standardów w dziedzinie praw człowieka;

Przywołując zobowiązanie państw członkowskich do zapewnienia wszystkim osobom podlegającym ich jurysdykcji praw i wolności określonych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (ETS nr 5, „Konwencja”) i Protokołach do niej, w zakresie mającym zastosowanie, oraz, w stosownych przypadkach, ich zobowiązania wynikające z Europejskiej Karty Społecznej (ETS nr 35, „Karta”) lub Europejskiej Karty Społecznej (zrewidowanej) (ETS nr 163, „zrewidowana Karta”) oraz z innych europejskich i międzynarodowych instrumentów dotyczących praw człowieka;

Uznając wzajemne powiązania między prawami człowieka, demokracją i praworządnością oraz fakt, że wszystkie prawa człowieka są powszechne, niepodzielne, współzależne i wzajemnie powiązane oraz że każdy powinien z nich korzystać bez dyskryminacji;

Uznając zwiększone ryzyko naruszeń praw człowieka w sytuacjach kryzysowych, w tym na skutek środków podjętych w celu zaradzenia takim sytuacjom, oraz podkreślając potrzebę stosowania podejścia opartego na prawach człowieka podczas reagowania na kryzys;

Uznając nieproporcjonalnie duży wpływ kryzysów na kobiety i dziewczęta;

Wyrażając zaniepokojenie wpływem na prawa człowieka niedawnych kryzysów, które dotknęły lub nadal dotyczą państwa członkowskie, takich jak pandemia COVID-19 i wojna napastnicza Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie;

Przypominając Deklarację Ateńską z 4 listopada 2020 r., wydaną przez Przewodnictwo Komitetu Ministrów, w sprawie „Skutecznego reagowania na kryzys w dziedzinie zdrowia publicznego przy pełnym poszanowaniu praw człowieka, demokracji i praworządności”, w której podkreślono zasadnicze znaczenie praw człowieka w czasach kryzysu;

Biorąc pod uwagę Wytoczne Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie poszanowania równości oraz ochrony przed dyskryminacją i nienawiścią podczas pandemii COVID-19 i podobnych kryzysów w przyszłości, [Narzędziownik](#) Komitetu Ministrów do oceny wpływu na prawa człowieka środków podejmowanych przez państwo w sytuacji kryzysowej oraz [Raport](#) Komitetu Zarządzającego Praw Człowieka (CDDH) w sprawie praktyki państw członkowskich w odniesieniu do derogacji zobowiązań wynikających z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w sytuacjach kryzysowych;

Potwierdzając, że derogacja na mocy art. 15 Konwencji jest przewidziana jako procedura o charakterze wyjątkowym, która jest dopuszczalna jedynie „w czasie wojny lub innego publicznego niebezpieczeństwa zagrażającego życiu narodu”, oraz że niektóre prawa są niederogowalne nawet w najtrudniejszych okolicznościach;

Zaleca rządów państw członkowskich:

1. zapewnianie poszanowania i skutecznej ochrony praw człowieka w sytuacjach kryzysowych;
2. w tym celu dopilnowanie, by zasady określone w załączniku do niniejszego Zalecenia były wdrażane w praktyce oraz, w stosownych przypadkach, w prawie krajowym;
3. zbadanie, w ramach Komitetu Ministrów, stanu wdrożenia niniejszego Zalecenia nie później niż pięć lat po jego przyjęciu.

Załącznik do Zalecenia CM/Rec(2024)7

I. Ramy uprawnień nadzwyczajnych

1. Państwa członkowskie powinny reagować na sytuację kryzysową, korzystając, w miarę możliwości, ze zwykłych uprawnień.
2. Państwa członkowskie powinny zapewnić, by uprawnienia nadzwyczajne były dostępne dla władzy wykonawczej do wykorzystania jedynie w wyjątkowych okolicznościach, w których normalnie dostępne uprawnienia byłyby wyraźnie niewystarczające do skutecznej reakcji na sytuację kryzysową, oraz by ich celem było przezwyciężenie kryzysu i przywrócenie normalności.
3. Państwa członkowskie powinny zapewnić, by ramy prawne regulujące uprawnienia nadzwyczajne były zgodne z nadrzędną zasadą praworządności oraz by wykonywanie tych uprawnień było podporządkowane zasadom legalności, konieczności, proporcjonalności, tymczasowości i przewidywalności.
4. Państwa członkowskie powinny szanować rolę samorządu terytorialnego, w tym, w miarę możliwości, konsultować się z władzami lokalnymi przed przekazaniem im obowiązków związanych z kryzysem.

II. Stosowanie środków nadzwyczajnych

5. Państwa członkowskie powinny zapewnić, by środki nadzwyczajne były zgodne ze zobowiązaniami w zakresie praw człowieka i by respektowały nadrzędną zasadę praworządności. Wszelkie związane z tym ograniczenia powinny być zgodne z zasadami legalności, konieczności, proporcjonalności, tymczasowości i przewidywalności.
6. Państwa członkowskie powinny przeprowadzać oceny wpływu na prawa człowieka, stosownie do okoliczności, gdy rozważają, czy i w jakim zakresie należy przyjąć, utrzymać lub dostosować restrykcyjne środki nadzwyczajne.

III. Zasady równości i niedyskryminacji

7. Państwa członkowskie powinny stosować zasady równości i niedyskryminacji, w tym równości płci, przez cały czas reagowania na kryzys.
8. Państwa członkowskie powinny zapewnić, stosownie do okoliczności, przeprowadzenie terminowych, znaczących, zrównoważonych pod względem płci i inkluzywnych konsultacji z przedstawicielami grup mniejszościowych i grup znajdujących się w sytuacji wrażliwej oraz ich udział w opracowywaniu, wdrażaniu i ewaluacji środków nadzwyczajnych.
9. Państwa członkowskie powinny podjąć odpowiednie środki w celu zapobiegania i zwalczania przestępstw z nienawiści oraz mowy nienawiści i przemocy z nienawiści w sytuacjach kryzysowych.

IV. Rola parlamentów

10. Państwa członkowskie powinny zapewnić, by parlamenty mogły nadal wykonywać swoje uprawnienia nadzorcze w sytuacjach kryzysowych – zarówno nad wszelkimi decyzjami władzy wykonawczej o skorzystaniu z uprawnień nadzwyczajnych, jak i nad wdrażaniem środków w ramach tych uprawnień.

V. Rola systemu sądowego

11. Państwa członkowskie powinny stać na straży niezależności i integralności systemu sądowego oraz zapewnić skuteczną kontrolę sądową nad dostępnością i wykonywaniem uprawnień nadzwyczajnych oraz nad skutkami środków nadzwyczajnych.

VI. Rola niezależnych mechanizmów nadzoru

12. Państwa członkowskie powinny umożliwić niezależnym mechanizmom nadzoru, w tym rzecznikom praw obywatelskich lub krajowym instytucjom praw człowieka, możliwość dalszego wykonywania ich mandatu oraz powinny powstrzymać się od wszelkich działań, które mogłyby utrudnić funkcjonowanie tych podmiotów.

13. Państwa członkowskie powinny zapewnić przeprowadzenie terminowych, znaczących i inkluzywnych konsultacji z niezależnymi mechanizmami nadzoru, w tym rzecznikami praw obywatelskich lub krajowymi instytucjami praw człowieka, oraz ich udział w procesach decyzyjnych związanych z kryzysem.

VII. Rola społeczeństwa obywatelskiego

14. Państwa członkowskie powinny wspierać i chronić kluczową rolę organizacji społeczeństwa obywatelskiego w sytuacjach kryzysowych, w tym w promowaniu i obronie praw człowieka.

15. Państwa członkowskie powinny zapewnić, stosownie do okoliczności, przeprowadzenie terminowych, znaczących i inkluzywnych konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim oraz jego udział w procesach decyzyjnych związanych z kryzysem.

VIII. Wolność wyrażania opinii i rola mediów

16. Państwa członkowskie powinny gwarantować wolność wyrażania opinii i dostęp społeczeństwa do dokładnych i wiarygodnych informacji w sytuacjach kryzysowych.

17. Państwa członkowskie powinny zachować szczególną ostrożność, rozważając i stosując środki, które mogłyby mieć wpływ na wolność mediów.

IX. Derogacje na mocy art. 15 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

18. Państwa członkowskie powinny przestrzegać wymogów proceduralnych i materialnych w odniesieniu do derogacji na mocy art. 15 Konwencji, zgodnie z wykładnią Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

19. Państwa członkowskie powinny wyjaśnić i, w stosownych przypadkach, skodyfikować swoje procedury krajowe dotyczące derogacji zobowiązań wynikających z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Raport Wyjaśniający do Zalecenia CM/Rec(2024)7 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie skutecznej ochrony praw człowieka w sytuacjach kryzysowych (CM(2024)168-addfinal)

A. Uwagi wstępne

1. W ostatnich latach państwa członkowskie Rady Europy stanęły w obliczu różnych sytuacji kryzysowych (zwanymi również „kryzysami”), takich jak pandemia COVID-19 i wojna napastnicza Rosji przeciwko Ukrainie, wymagających szybkiej reakcji i niosących ze sobą liczne wyzwania dla pełnej i skutecznej ochrony praw człowieka. Oprócz poważnych konsekwencji dla praw człowieka, tego typu sytuacje kryzysowe doprowadziły niektóre państwa członkowskie do przyjęcia środków nadzwyczajnych. W niektórych przypadkach złożyły one notyfikacje derogacji zobowiązań wynikających z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej dalej „Konwencją”). Opracowanie niniejszego Zalecenia wynika z uznania przez państwa członkowskie Rady Europy potrzeby wyciągnięcia wniosków z ich doświadczeń i zapewnienia, by ich reakcje na takie kryzysy były zgodne z podstawowymi zasadami i standardami praw człowieka.

2. Do celów niniejszego Zalecenia i Raportu Wyjaśniającego niektóre wyrażenia należy rozumieć w następujący sposób:

- „Sytuacja kryzysowa” jest rozumiana jako każda sytuacja wymagająca reakcji państwa, która może zakładać zmiany w podziale uprawnień i funkcji na poziomie państwa, a także przyjęcie środków wykraczających poza zwykłe ramy prawne, niezależnie od tego, czy środki takie są przyjmowane w ramach ogłoszonego stanu nadzwyczajnego lub podobnego reżimu prawnego. Zalecenie ma na celu pomóc państwom członkowskim w zapewnianiu, by ich reakcje na takie kryzysy były zgodne z kluczowymi zasadami i standardami praw człowieka. Dla ułatwienia słowo „kryzys” będzie niekiedy używane zamiennie z wyrażeniem „sytuacja kryzysowa”. Zalecenie uznaje, że kryzysy mogą przybierać różne formy i osiągać różne poziomy dotkliwości.

- „Nadzwyczajne ramy prawne” odnoszą się do podstawy prawnej dla przyjęcia środków wykraczających poza zwykłe ramy prawne. Takie ramy mogą być ustanowione na poziomie konstytucji lub zwykłego ustawodawstwa, mogą być zawarte w jednym lub kilku instrumentach prawnych i, ogólnie rzecz biorąc, regulują one warunki i procedurę wykonywania uprawnień nadzwyczajnych oraz ich zakres.

- „Uprawnienia nadzwyczajne” odnoszą się do kompetencji przyznanych organowi na mocy ram prawnych dotyczących sytuacji nadzwyczajnych, w tym do przyjmowania środków nadzwyczajnych.

- „Środki nadzwyczajne” odnoszą się do kroków, jakie organy państwa są uprawnione podjąć w odpowiedzi na sytuację kryzysową.

3. Niniejsze Zalecenie uwzględnia zarówno wiążące, jak i niewiążące standardy prawne. Obejmują one standardy zawarte w Konwencji, która jest wiążąca dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy, oraz w innych traktatach, takich jak Europejska Karta Społeczna (ETS nr 35, zwana dalej „Kartą”) i Europejska Karta Społeczna (zrewidowana) (ETS nr 163, zwana dalej „zrewidowaną Kartą”), które są wiążące tylko dla państw będących ich stronami, a także w niewiążących instrumentach, takich jak wytyczne lub zalecenia Komitetu Ministrów. Niniejsze Zalecenie opiera się również na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej „Trybunałem”), standardach opracowanych przez organy eksperckie Rady Europy, w szczególności Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo, oraz na pracach Komitetu Zarządzającego Praw Człowieka (zwanego dalej „CDDH”) dotyczących praw człowieka w sytuacjach kryzysowych.

B. Ramy uprawnień nadzwyczajnych

1.1. Państwa członkowskie powinny reagować na sytuację kryzysową, korzystając w miarę możliwości, ze zwykłych uprawnień.

4. W sytuacji kryzysowej państwa członkowskie powinny dołożyć wszelkich starań, aby zaradzić jej przy użyciu zwykłych uprawnień. Uprawnienia nadzwyczajne powinny być wykonywane tylko wtedy, gdy zwykłe uprawnienia zostaną uznane za niewystarczające, jak podkreślono w zasadzie 1.2 Zalecenia¹.

¹ Zob. § 5 niniejszego Raportu Wyjaśniającego.

1.2. Państwa członkowskie powinny zapewnić, by uprawnienia nadzwyczajne były dostępne dla władzy wykonawczej do wykorzystania jedynie w wyjątkowych okolicznościach, w których normalnie dostępne uprawnienia byłyby wyraźnie niewystarczające do skutecznej reakcji na sytuację kryzysową, oraz by ich celem było przezwyciężenie kryzysu i przywrócenie normalności.

5. W sytuacji kryzysowej władza wykonawcza musi dysponować środkami umożliwiającymi szybkie i zdecydowane działanie w celu ochrony interesu publicznego. Pandemia COVID-19 wyraźnie to pokazała, ponieważ państwa musiały działać szybko, by chronić życie swoich obywateli, zapewniając jednocześnie zgodność tej reakcji z prawami, aby uniknąć efektu domina w odniesieniu do praw człowieka². W tym względzie, a także biorąc pod uwagę, że podczas korzystania z uprawnień nadzwyczajnych może dojść do poważnych naruszeń praw człowieka³, decyzja o ich zastosowaniu powinna opierać się na stwierdzeniu, że zwykle uprawnienia są nieodpowiednie do skutecznego reagowania na kryzys. Przy czym należy pamiętać, że stosowanie zwykłych uprawnień w sytuacji kryzysowej samo w sobie nie stanowi zabezpieczenia przed nadużyciami.

6. W Zaleceniu podkreśla się, że sprawą najwyższej wagi jest, aby nie „normalizować” stanów nadzwyczajnych lub podobnych reżimów prawnych. Państwa członkowskie powinny zatem zapewnić, by korzystanie z uprawnień nadzwyczajnych służyło jedynie przezwyciężeniu wyjątkowej sytuacji, w której się znajdują⁴. W tym względzie państwa członkowskie powinny regularnie weryfikować konieczność dalszego korzystania z uprawnień nadzwyczajnych i opierać swoją decyzję o przedłużeniu lub zakończeniu korzystania z takich uprawnień na domniemaniu na rzecz nieprzedłużania. Jeśli zdecydują się na przedłużenie, powinny rozważyć ograniczenie, na ile to możliwe, zakresu środków podejmowanych w tym kontekście⁵.

1.3. Państwa członkowskie powinny zapewnić, by ramy prawne regulujące uprawnienia nadzwyczajne były zgodne z nadrzędną zasadą praworządności oraz by wykonywanie tych uprawnień było podporządkowane zasadom legalności, konieczności, proporcjonalności, tymczasowości i przewidywalności.

7. Nawet w sytuacjach kryzysowych nadrzędna zasada rządów prawa musi mieć pierwszeństwo⁶. Działania państwa muszą być zatem zgodne z prawem i dozwolone przez prawo⁷. Zasada legalności oznacza, że korzystanie z uprawnień nadzwyczajnych powinno odbywać się w jasnych i wystarczających ramach prawnych. Ramy takie powinny zostać przygotowane przed wybuchem kryzysu i powinny ściśle i jasno określać kryteria korzystania z uprawnień nadzwyczajnych⁸, a także konsekwencje ich zastosowania dotyczące, między innymi, podziału władzy oraz nadzoru parlamentu i sądów nad rządem. Ramy prawne powinny zapewniać, by korzystanie z uprawnień nadzwyczajnych pozostawało proporcjonalne do celu, jakim jest zarządzenie kryzysowi⁹. Ponadto zarówno okoliczności, w jakich ramy prawne mogą być stosowane, jak i sposób, w jaki uprawnienia nadzwyczajne mogą być wykorzystywane w tych ramach, powinny być przewidywalne. Zachęca się państwa członkowskie, by unikały korzystania z uprawnień *de facto* nadzwyczajnych, w szczególności przyjmowania środków wykraczających poza zwykłe ramy prawne, bez oficjalnego ogłoszenia stanu wyjątkowego lub podobnego reżimu prawnego niezbędnego do zarządzania sytuacją kryzysową. W przypadku braku ram prawnych dotyczących sytuacji nadzwyczajnych, państwa powinny ocenić potrzebę ich wprowadzenia poprzez ewaluację, czy zwykłe ramy prawne są adekwatne do przyjmowania środków nadzwyczajnych w sytuacjach kryzysowych. Jeżeli ramy prawne dotyczące sytuacji nadzwyczajnych już istnieją, państwa powinny zweryfikować, czy są one jasne i wystarczające do przyjmowania zgodnych z prawem środków.

8. Zgodnie z zasadą konieczności państwa członkowskie powinny zapewnić, by uprawnienia nadzwyczajne były uruchamiane wyłącznie w celu przezwyciężenia sytuacji kryzysowej i dlatego że zwykłe uprawnienia zostały uznane za niewystarczające do osiągnięcia tego celu.

² Rezolucja nr 2329(2020) pt. Wnioski na przyszłość wynikające ze skutecznej i opartej na prawach człowieka reakcji na pandemię COVID-19, Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, 26 czerwca 2020 r., § 6.

³ CDL-AD(2016)006, Opinia w sprawie projektu ustawy konstytucyjnej dotyczącej „ochrony narodu” we Francji, przyjęta przez Komisję Wenecką na 106. sesji plenarnej (Wenecja, 11-12 marca 2016 r.), § 51.

⁴ CDL-AD(2020)014, Raport pt. Poszanowanie demokracji, praw człowieka i praworządności podczas stanów nadzwyczajnych: refleksje, Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), 19 czerwca 2020 r., § 5.

⁵ Rezolucja nr 2209(2018) pt. Stan nadzwyczajny: kwestie proporcjonalności dotyczące derogacji na mocy art. 15 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, 28 kwietnia 2018 r., § 19.4.

⁶ *Pişkin przeciwko Turcji*, op. cit., §153. Zob. również CDL-AD(2020)014, op. cit., § 9.

⁷ Lista kontrolna dotycząca praworządności, przyjęta przez Komisję Wenecką na 106. sesji plenarnej (Wenecja, 11-12 marca 2016 r.), § 44.

⁸ *Ibid*, § 51.

⁹ CDL-AD(2020)014, op. cit., § 6.

9. Uprawnienia nadzwyczajne powinny być wykonywane jedynie tymczasowo: gdy tylko przestaną być konieczne do rozwiązania danej wyjątkowej sytuacji, należy uchylić środki nadzwyczajne i przywrócić zwykłe ramy prawne. W każdym razie skorzystanie z uprawnień nadzwyczajnych nie powinno mieć trwałych skutków, ponieważ powinny one być wykonywane wyłącznie w celu reagowania na sytuację kryzysową, a nie w celu wprowadzenia trwałych zmian¹⁰. Wymóg tymczasowości wiąże się również z potrzebą określenia wyraźnego terminu zakończenia korzystania z uprawnień nadzwyczajnych, a zatem z koniecznością podejmowania decyzji o jego przedłużeniu i w oparciu o rzetelne uzasadnienie takich decyzji. W tym względzie oraz w celu zapobiegania możliwym nadużyciom i ich ograniczania, należy każdorazowo zagwarantować skuteczną kontrolę, tj. kontrolę parlamentarną lub sądową, nad korzystaniem z uprawnień nadzwyczajnych, w tym nad czasem ich trwania i wszelkimi przedłużeniami.

1.4. Państwa członkowskie powinny szanować rolę samorządu terytorialnego, w tym, w miarę możliwości, konsultować się z władzami lokalnymi przed przekazaniem im obowiązków związanych z kryzysem.

10. Państwa członkowskie powinny uznać ważną rolę władz lokalnych w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych. Dość często pierwsza linia reagowania znajduje się na szczeblu lokalnym, gdzie władze mają bezpośredni kontakt z ludnością i są we właściwym miejscu, aby rozumieć konkretne wyzwania wynikające z sytuacji kryzysowej i środki, jakie należy podjąć w odpowiedzi na nią, a także odpowiadać na te wyzwania. A zatem, chociaż reagowanie na sytuację kryzysową może wiązać się z wprowadzeniem jednolitych środków w całym kraju, rola władz lokalnych powinna zostać zachowana, a autonomia lokalna nie powinna być podważana¹¹. Sytuacje kryzysowe nie powinny być wykorzystywane jako pretekst do nieuzasadnionej centralizacji. Zalecenie podkreśla zatem znaczenie konsultacji rządów centralnych z władzami lokalnymi w całym procesie reagowania kryzysowego. W zakresie, w jakim jest to możliwe, władze centralne powinny zapewnić władzom lokalnym wystarczającą ilość czasu i odpowiednie środki, aby mogły one wnieść znaczący wkład w opracowywanie, ewaluację i przegląd środków reagowania kryzysowego. Powinny też uwzględnić ich wkład. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w których wykonywanie uprawnień nadzwyczajnych wpływa na zwykły podział kompetencji. Dotyczy to również sytuacji, w których na szczebel lokalny nakładane są nowe obowiązki związane z kryzysem, jak to miało miejsce podczas pandemii COVID-19, kiedy takie przenoszenie kompetencji bywało przeprowadzane w sposób nagły, bez odpowiednich konsultacji i adekwatnych środków finansowych¹². Ponadto sytuacja kryzysowa może mieć wpływ na poziom lokalny w taki sposób, że pociąga za sobą konieczność sprostania konkretnym wyzwaniom, w szczególności w zakresie świadczenia usług społecznych i działalności gospodarczej. W związku z tym państwa członkowskie powinny zapewnić władzom lokalnym możliwość dalszego pełnienia ich roli polegającej na świadczeniu niezbędnych usług publicznych. Powinny przyjąć odpowiednie środki w celu wsparcia władz lokalnych w radzeniu sobie z trwającą sytuacją kryzysową, w tym utrzymując dla nich odpowiednie finansowanie i powstrzymując się od nadmiernego nadzoru¹³.

C. Stosowanie środków nadzwyczajnych

II.1. Państwa członkowskie powinny zapewnić, by środki nadzwyczajne były zgodne ze zobowiązaniami w zakresie praw człowieka i by respektowały nadrzędną zasadę praworządności. Wszelkie związane z tym ograniczenia powinny być zgodne z zasadami legalności, konieczności, proporcjonalności, tymczasowości i przewidywalności.

11. Państwa członkowskie powinny zbadać wszelkie możliwości reagowania na sytuację kryzysową za pomocą zwykłych środków, zanim stwierdzą, że wymagane są środki nadzwyczajne¹⁴. Nakładając ograniczenia za pomocą środków nadzwyczajnych, państwa członkowskie powinny zapewnić, by ich działania były zgodne z zasadą praworządności, w tym w sytuacjach kryzysowych¹⁵. Ponadto państwa członkowskie muszą przestrzegać międzynarodowych zobowiązań w dziedzinie praw człowieka, którymi są związane. Powinny zauważyć, że istnieją prawa człowieka, których nie można derogować, nawet w sytuacjach nadzwyczajnych¹⁶. Konwencja przewiduje wyjątki w odniesieniu do niektórych praw, takich jak prawo do niepodlegania arbitralnemu pozbawieniu wolności na mocy art. 5. W takich przypadkach Trybunał wyraźnie stwierdzał, że lista wyjątków w danym artykule jest wyczerpująca i tylko wąska interpretacja tych

¹⁰ CDL-AD(2020)014, op. cit., §§ 10-13.

¹¹ Zapewnianie przestrzegania Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w sytuacjach poważnego kryzysu, Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, 24 marca 2021 r., Rezolucja nr 466(2021), § 3.

¹² Ibid.

¹³ Ibid, Rezolucja nr 453(2021).

¹⁴ Rezolucja nr 2209(2018), Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, op. cit., § 19.1.

¹⁵ *Pișkin przeciwko Turcji*, op. cit., §153. Zobacz również CDL-AD(2020)014, op. cit., § 9.

¹⁶ Zobacz § 50 niniejszego Raportu Wyjaśniającego.

wyjątków jest zgodna z celem tego artykułu¹⁷. Państwa członkowskie powinny zatem zapewnić, by środki wpływające na takie prawa były zgodne z granicami wyjątków określonymi w odpowiednich artykułach i odpowiednim orzecznictwie, w tym w szczególnych okolicznościach sytuacji kryzysowej¹⁸.

12. Szereg praw znanych jako „prawa kwalifikowane”, takich jak prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego na mocy art. 8 Konwencji, może podlegać ograniczeniom w celu ochrony praw innych osób lub szerszego interesu publicznego. W orzecznictwie Trybunału określone zostały ugruntowane standardy pozwalające ustalić, czy taka ingerencja jest dopuszczalna¹⁹. Test Trybunału pozostaje taki sam nawet wtedy, gdy sprawa dotyczy sytuacji kryzysowej, ponieważ przy ocenie, czy państwo członkowskie naruszyło prawa chronione, bierze on pod uwagę kontekst²⁰.

13. Państwa członkowskie powinny dopilnować, by wszelkie środki ograniczające były zgodne z zasadą legalności, co wiąże się ze spełnieniem wymogów jasności i przewidywalności²¹, w tym przez zapewnienie, by prawo było odpowiednio dostępne i sformułowane z wystarczającą precyzją, tak aby umożliwić jednostkom regulowanie ich postępowania²². Środki nadzwyczajne powinny zatem mieć jasną podstawę prawną niezależnie od tego, czy są one przyjmowane na podstawie zwykłych, czy nadzwyczajnych ram prawnych. Państwa członkowskie powinny zapewnić, by taka podstawa prawna istniała oraz by była jasna i wystarczająca. Ponadto należy jasno określić charakter przyjmowanych środków, tj. czy są one obowiązkowe, czy dobrowolne. W przypadku, gdy charakter środków zmienia się w czasie (tj. stają się obowiązkowe, chociaż początkowo nie miały takiego statusu, lub stają się dobrowolne, chociaż początkowo były obowiązkowe), państwa członkowskie powinny jasno i publicznie poinformować o zmianie statusu środków.

14. Środki nadzwyczajne powinny być przyjmowane w celu osiągnięcia uprawnionego celu. Takie środki powinny zawierać jak najmniej ograniczeń, zapewniając, by ograniczenia nałożone na prawa człowieka nie szły dalej niż jest to konieczne do osiągnięcia uprawnionego celu i by ingerencja pozostawała proporcjonalna do interesu publicznego, który ma realizować. Państwa członkowskie powinny również zapewnić, by środki były bezpośrednio związane z sytuacją kryzysową i nie wywoływały skutków, które nie przyczyniają się do jej rozwiązania. Środki te powinny regularnie podlegać ponownej analizie przez organ, który je przyjął, w celu ustalenia, czy są one nadal uzasadnione²³ lub czy powinny zostać dostosowane w świetle zmieniającego się kontekstu kryzysu. Państwa członkowskie powinny pamiętać, że im dłużej obowiązują środki nadzwyczajne, tym większy może być ich wpływ, co jest istotne z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Środki nadzwyczajne powinny mieć charakter tymczasowy: powinny być ograniczone w czasie i nie być stosowane dłużej niż jest to rozsądnie konieczne²⁴, nie powinny też przekraczać czasu trwania sytuacji kryzysowej, na którą mają być odpowiedziami²⁵. Kryteria przedłużenia lub wycofania środków powinny być jasno określone i dostosowane do sytuacji. Należy też wskazać organ odpowiedzialny za ich ocenę.

15. Zasady te zostały zastosowane w orzecznictwie Trybunału, który, oceniając środki podjęte w środowisku więziennym podczas kryzysu związanego z COVID-19, rozważył, czy władze zachowały czujność i dostosowały swoje protokoły działania do zmieniającej się sytuacji²⁶. Trybunał uznał, że środki o ograniczonym zakresie, które obowiązywały tylko przez czas niezbędny do rozwiązania kryzysu, nie były nieproporcjonalne²⁷.

¹⁷ *Ladent przeciwko Polsce*, skarga nr 11036/03, wyrok z 18 marca 2008 r., §§ 45-46.

¹⁸ Zob. w odniesieniu do art. 5 Konwencji i w kontekście kryzysu związanego z COVID-19 sprawa *Terheş przeciwko Rumunii*, skarga nr 49933/20, wyrok z 13 kwietnia 2021 r., §§ 36-37.

¹⁹ *Stoll przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 69698/01, wyrok Wielkiej Izby z 10 grudnia 2007 r., § 46-48; Rezolucja 2338(2020) pt. Wpływ pandemii COVID-19 na prawa człowieka i praworządność, Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, 13 października 2020 r., § 12.1.

²⁰ Zob. w kontekście kryzysu związanego z COVID-19 sprawa *Fenech przeciwko Malcie*, skarga nr 19090/20, wyrok z 1 marca 2022 r., § 96.

²¹ Zob. w kontekście ogłoszonego stanu wyjątkowego (w związku z terroryzmem) *Pagerie przeciwko Francji*, skarga nr 24203/16, wyrok z 19 stycznia 2023 r., §§ 187-191.

²² *Sunday Times przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 6538/74, wyrok z 26 kwietnia 1979 r., § 49.

²³ *Pagerie przeciwko Francji*, op. cit., § 177.

²⁴ *Fenech przeciwko Malcie*, op. cit., § 139.

²⁵ Rezolucja nr 2337(2020) pt. Demokracje w obliczu pandemii COVID-19, Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, 13 października 2020 r., §§ 4 i 8.

²⁶ *Fenech przeciwko Malcie*, op. cit., §135.

²⁷ Zob. w kontekście epidemii pryszczycy *Chagnon i Fournier przeciwko Francji*, skargi nr 44174/06 i 44190/06, wyrok z 15 lipca 2010 r., § 57.

II.2. Państwa członkowskie powinny przeprowadzać oceny wpływu na prawa człowieka, stosownie do okoliczności, gdy rozważają, czy i w jakim zakresie należy przyjąć, utrzymać lub dostosować środki²⁸ nadzwyczajne.

16. Ocena wpływu na prawa człowieka jest procesem systematycznego identyfikowania, analizowania i reagowania na potencjalny lub rzeczywisty negatywny wpływ na prawa człowieka środków przyjętych przez państwo – nawet jeśli negatywny wpływ nie wiąże się z ingerencją w prawa człowieka, która mogłaby stanowić ich naruszenie²⁹. Ma to również na celu zwiększenie przejrzystości działania administracji publicznej i rozliczalności za negatywny wpływ na prawa człowieka. Może być też skutecznym narzędziem w określaniu, czy planowane lub przyjęte środki nadzwyczajne uzasadniają derogację na mocy art. 15 Konwencji³⁰. Zachęca się zatem państwa członkowskie do przeprowadzania ocen wpływu na prawa człowieka środków, których przyjęcie rozważają w sytuacjach kryzysowych. Oceny takie powinny stanowić podstawę dla decyzji władz krajowych o przyjęciu środków nadzwyczajnych lub o utrzymaniu bądź dostosowaniu tych środków po ich przyjęciu. Państwa członkowskie powinny również dążyć do złagodzenia potencjalnych negatywnych skutków zidentyfikowanych w wyniku oceny wpływu oraz do zapobiegania lub minimalizowania szkód poprzez podejmowanie uzasadnionych wysiłków w celu zrekompensowania nałożonych ograniczeń³¹. W tym względzie państwa członkowskie powinny również pamiętać, że środki mające na celu zrekompensowanie ewentualnych negatywnych skutków mogą być potrzebne po zakończeniu kryzysu, aby zapewnić konkretną pomoc osobom dotkniętym negatywnymi skutkami w dłuższej perspektywie.

17. Procesy oceny wpływu na prawa człowieka powinny obejmować znaczące i skuteczne konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim i krajowymi instytucjami praw człowieka oraz ich udział, chyba że okaże się to niemożliwe ze względów czasowych. W takim przypadku należy je zainicjować później, gdy tylko będzie to możliwe. Państwa członkowskie powinny przedstawiać społeczeństwu obywatelskiemu i krajowym instytucjom praw człowieka stosowne informacje w odpowiednim czasie i w przystępny sposób oraz, w miarę możliwości, umożliwić im komentowanie i wnoszenie wkładu w ustalenia przyjmowane w ramach oceny wpływu. W oczekiwaniu na potencjalne sytuacje kryzysowe, państwa członkowskie powinny z wyprzedzeniem ustanowić mechanizmy koordynacji, aby ułatwić proces konsultacji i uniknąć niepotrzebnych opóźnień.

18. Władze krajowe zaangażowane w przygotowanie i stosowanie środków nadzwyczajnych zachęca się do zapoznania się z Narzędziownikiem Komitetu Ministrów do oceny wpływu na prawa człowieka środków podejmowanych przez państwo w sytuacji kryzysowej³².

D. Zasady równości i niedyskryminacji³³

III.1. Państwa członkowskie powinny stosować zasady równości i niedyskryminacji, w tym równości płci, przez cały czas reagowania na kryzys.

19. Pandemia COVID-19, a także jej skutki społeczne i gospodarcze szczególnie mocno dotknęły osoby należące do niektórych grup³⁴.

20. Przykładowo pandemia była szczególnie szkodliwa dla osób starszych, w tym osób z niepełnosprawnością, i miała nieproporcjonalnie negatywny wpływ na ich zdrowie i prawa człowieka³⁵. Ujawniła przykłady braku równego traktowania osób starszych, na przykład w opiece medycznej³⁶, i zwiększyła ryzyko ubóstwa i wykluczenia społecznego osób starszych, a także ich izolacji społecznej

²⁸ W pkt 6 Zalecenia mowa jest tu o „restrykcyjnych” środkach nadzwyczajnych (przyp. tłum.).

²⁹ Zob. [Narzędziownik](#) do oceny wpływu na prawa człowieka środków podejmowanych przez państwo w sytuacji kryzysowej, przyjęty przez Komitet Ministrów 6 marca 2024 r. podczas 1491. posiedzenia Delegatów Ministrów.

³⁰ Zob. §§ 47-52 niniejszego Raportu Wyjaśniającego.

³¹ *Constantin-Lucian Spînu przeciwko Rumunii*, op. cit., §§ 65-72.

³² Narzędziownik do oceny wpływu na prawa człowieka środków podejmowanych przez państwo w sytuacji kryzysowej, op. cit.

³³ W tej kwestii czyni się odwołanie do Wytocznych Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie poszanowania równości oraz ochrony przed dyskryminacją i nienawiścią podczas pandemii COVID-19 i podobnych kryzysów w przyszłości, 5 maja 2021 r.

³⁴ Raport wyjaśniający do Wytocznych Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie poszanowania równości oraz ochrony przed dyskryminacją i nienawiścią podczas pandemii COVID-19 i podobnych kryzysów w przyszłości, § 1; Oświadczenie Biura Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) w sprawie wpływu pandemii COVID-19 i związanych z nią reakcji rządów na grupy będące obiektem zainteresowania ECRI, 19 maja 2020 r.; Roczny raport z działalności ECRI za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r., zob. w szczególności § 7.

³⁵ Oświadczenie pt. Osoby starsze potrzebują większego wsparcia niż kiedykolwiek w dobie pandemii COVID-19, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy 20 marca 2020 r.

³⁶ Oświadczenie w sprawie COVID-19 i praw społecznych, Europejski Komitet Praw Społecznych, 24 marca 2021 r.

lub fizycznej, co ma bezpośredni wpływ na ich stan zdrowia, w tym zdrowie psychiczne³⁷. Osoby starsze powinny być chronione przed przemocą i nadużyciami, nawet w sytuacjach kryzysowych, a odpowiednia opieka zdrowotna i długoterminowa opieka wysokiej jakości powinny być dla nich dostępne i osiągalne³⁸, w tym w domach opieki³⁹. W tym względzie kluczowe jest, by państwa członkowskie zapewniły poszanowanie zasady pełnego korzystania ze wszystkich praw i wolności człowieka przez osoby starsze bez jakiegokolwiek dyskryminacji i z poszanowaniem ich przyrodzonej godności, zgodnie z Zaleceniem CM/Rec(2014)2 w sprawie promowania praw człowieka osób starszych, w tym w sytuacjach kryzysowych.

21. Istnieje krytyczna potrzeba przeciwdziałania nierówności, w tym nierówności ze względu na płeć, i dyskryminacji, a także promowania różnorodności i inkluzywności w sytuacjach kryzysowych, ponieważ kryzysy często prowadzą do nasilenia przejawów rasizmu, seksizmu, nietolerancji i uprzedzeń wobec różnych grup⁴⁰. Państwa członkowskie powinny stale zapewniać wszystkim osobom równą ochronę w prawie, pamiętając, że sytuacje kryzysowe pociągają za sobą zwiększone ryzyko dla wielu osób znajdujących się w sytuacji szczególnie wrażliwej, w zależności od ich statusu osobistego lub cech. W tym względzie ważne jest, aby pamiętać, że wiele osób może być narażonych na zaostrzone i potencjalnie kumulujące się i wzajemnie oddziałujące formy dyskryminacji⁴¹. Zgodnie z art. 14 Konwencji dyskryminacja jest zakazana ze względu na płeć, „rasę”⁴², kolor skóry, język, religię, przekonania polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie lub inny status⁴³.

22. Zgodnie z art. 14 Konwencji oraz, w stosownych przypadkach, Protokołem nr 12 do Konwencji⁴⁴, środki nadzwyczajne nie mogą być dyskryminujące. W tym względzie państwa członkowskie powinny mieć na uwadze, nawet w sytuacjach kryzysowych, że niektóre szczególne i osobiste uwarunkowania lub cechy mogą wymagać zastosowania specjalnych rozwiązań⁴⁵.

23. Państwa członkowskie powinny regularnie oceniać wpływ środków nadzwyczajnych przyjętych w odpowiedzi na kryzys na poszczególne osoby w ich populacjach, gromadząc zdezagregowane dane, w tym w oparciu o przesłanki płci i wieku. Powinny zapewnić, by środki te były i pozostawały zgodne ze standardami praw człowieka w zakresie równości, w tym równości płci, i niedyskryminacji. Powinny one również zapewnić, by środki te nie wpływały nieproporcjonalnie na niektóre grupy osób, powodując różnice w traktowaniu, które mogłyby stanowić dyskryminację, nawet w przypadku braku zamiaru dyskryminacji. Przeprowadzając takie oceny, państwa członkowskie powinny angażować specjalistów w dziedzinie praw człowieka, w szczególności w dziedzinie równości i niedyskryminacji, oraz konsultować się z organami ds. równości i partnerami ze społeczeństwa obywatelskiego⁴⁶. Państwa członkowskie powinny również wziąć pod uwagę ustalenia parlamentów, organów ds. równości, rzeczników praw obywatelskich i krajowych instytucji praw człowieka, które prowadzą niezależne badania w czasach kryzysu. Państwa członkowskie mogą opierać się na bieżących i wcześniej dostępnych danych zebranych oraz na analizach przeprowadzonych przez agencje państwowe, ale też organizacje pozarządowe, krajowe instytucje praw człowieka lub organizacje międzynarodowe. Takie oceny powinny następnie zostać włączone do trwałego procesu oceny wpływu na prawa człowieka, w miarę możliwości w konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim i krajowymi instytucjami praw człowieka, tak aby umożliwić dostosowanie

³⁷ Oświadczenie pt. Osoby starsze potrzebują większego wsparcia niż kiedykolwiek w dobie pandemii COVID-19, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, 20 marca 2020 r.

³⁸ Zob. Zalecenie CM/Rec(2014)2 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie promowania praw człowieka osób starszych.

³⁹ Oświadczenie w sprawie COVID-19 i praw społecznych, Europejski Komitet Praw Społecznych, 24 marca 2021 r.

⁴⁰ Zob. w szczególności: Studium dotyczące zapobiegania mowie nienawiści i zwalczania jej w czasach kryzysu, Komitet Zarządzający ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji, Różnorodności i Integracji (CDADI), listopad 2023 r.; oraz Rezolucja nr 2339(2020), Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, op. cit., § 8.

⁴¹ Roczny raport z działalności ECRI za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r., Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI), zob. w szczególności § 67.

⁴² Ponieważ wszyscy ludzie należą do tego samego gatunku, Komitet Ministrów, podobnie jak Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI), odrzuca teorie oparte na istnieniu różnych „ras”. W niniejszym dokumencie termin „rasa” jest jednak używany w celu zapewnienia, by osoby, które są powszechnie i błędnie postrzegane jako „należące do innej rasy”, nie były wykluczone z ochrony przewidzianej w odpowiednich przepisach i dokumentach dotyczących polityki.

⁴³ Pojęcie „innego statusu” podlegało wykładni w celu uwzględnienia takich cech, jak obywatelstwo, pochodzenie etniczne, płeć, orientacja seksualna, tożsamość i ekspresja płciowa, cechy płciowe, wiek, stan zdrowia, niepełnosprawność, stan cywilny, status migranta lub uchodźcy: zob. Strategia Rady Europy na rzecz równości płci na lata 2024–2029, przyjęta przez Komitet Ministrów w dniu 6 marca 2024 r., oraz Zalecenie Komitetu Ministrów CM/Rec(2024)4 dla państw członkowskich w sprawie zwalczania przestępstw z nienawiści, przyjęte w dniu 4 maja 2024 r., z zastrzeżeniem wyrażonym przez Republikę Bułgarii w przypisie nr 2 do CM/Rec(2024)4 w sprawie użycia pojęcia „płeć”.

⁴⁴ Zob. w kontekście zgłoszonej derogacji (w związku z zagrożeniem terrorystycznym) *A. i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 3455/05, wyrok Wielkiej Izby z 19 lutego 2009 r., § 190.

⁴⁵ Zob. w kontekście kryzysu związanego z COVID-19 *Q i R przeciwko Słowenii*, skarga nr 19938/20, wyrok z 8 lutego 2022 r., § 80.

⁴⁶ Oświadczenie Biura Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) w sprawie wpływu pandemii COVID-19 i związanych z nią działań rządów na grupy będące obiektem zainteresowania ECRI, 19 maja 2020 r.

reakcji na kryzys – w celu zapobieżenia, wyeliminowania lub w ostateczności zrekompensowania możliwych skutków dyskryminacyjnych oraz w celu wzmocnienia możliwych efektów pozytywnych.

24. Państwa członkowskie powinny również przyjąć podejście uwzględniające aspekt płci przy ocenie wpływu sytuacji kryzysowych i środków podejmowanych w odpowiedzi na nie. Kobiety i dziewczęta, w całej swojej różnorodności⁴⁷, mogą podlegać wielorakim i nakładającym się formom dyskryminacji. Mogą być też narażone na seksizm w połączeniu z innymi normami zachowania, które są dyskryminujące, nacechowane nienawiścią lub szkodliwe⁴⁸. Na przykład podczas pandemii COVID-19 drastyczny wzrost liczby przypadków przemocy domowej został dodatkowo nasilony przez gwałtowne ograniczenie dostępności usług wsparcia i ochrony dla osób, które ich potrzebowały. W sytuacji kryzysu państwa członkowskie powinny kontynuować i dostosowywać wysiłki na rzecz zapobiegania i ścigania przemocy domowej i przemocy ze względu na płeć i ochrony przed tymi formami przemocy, w tym utrzymując usługi wsparcia dla ofiar⁴⁹. W tym względzie zachęca się państwa członkowskie, które jeszcze tego nie zrobiły, do ratyfikowania Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (CETS nr 210, „Konwencja Stambulska”), a w międzyczasie do wdrożenia Zalecenia Rec(2002)5 Komitetu Ministrów w sprawie ochrony kobiet przed przemocą. Podobnie, różne sytuacje wojenne, klęski żywiołowe i kryzysy gospodarcze mają różnicujący i często bardziej negatywny wpływ na kobiety i dziewczęta ze względu na normy dotyczące płci i ich często bardziej niepewną sytuację ekonomiczną i społeczną. Przy zapobieganiu i łagodzeniu sytuacji kryzysowych zachęca się zatem państwa członkowskie do przyjęcia podejścia uwzględniającego aspekt płci, z uwzględnieniem różniących się niekiedy potrzeb kobiet i mężczyzn w całym ich zróżnicowaniu.

25. Uznaje się, że kryzysy pogłębiają nierówności, w tym nierówności dotyczące płci, oraz dysproporcje społeczne⁵⁰, a także sprawiają, że stają się one bardziej dotkliwe i widoczne niż w zwykłych czasach. Państwa członkowskie powinny dążyć do zapewnienia ciągłości funkcjonowania świadczonych przez siebie usług społecznych, tak by ich ludność miała dostęp przynajmniej do tych najbardziej podstawowych, takich jak usługi zdrowotne, w tym usługi w zakresie zdrowia reprodukcyjnego, oraz ochrona przed przemocą i dyskryminacją. Państwa członkowskie powinny również podjąć wysiłki w celu rozwiązania i wyeliminowania nierówności strukturalnych i niekorzystnych warunków, aby zwiększyć swoją odporność i gotowość na przyszłe kryzysy.

III.2. Państwa członkowskie powinny zapewnić, stosownie do okoliczności, przeprowadzenie terminowych, znaczących, zrównoważonych pod względem płci i inkluzywnych konsultacji z przedstawicielami grup mniejszościowych i grup znajdujących się w sytuacji wrażliwej oraz ich udział w opracowywaniu, wdrażaniu i ewaluacji środków nadzwyczajnych.

26. Niektóre grupy ludności są niedostatecznie reprezentowane w procesach decyzyjnych, a szczególnie w zarządzaniu kryzysowym. W obliczu sytuacji kryzysowej państwa członkowskie powinny wziąć pod uwagę różny i być może nieproporcjonalny wpływ, jaki taka sytuacja i środki podjęte w odpowiedzi na nią mogą mieć na różne osoby i grupy w zależności od ich statusu osobistego lub cech, co w rezultacie może powodować ich większą marginalizację i narażenie na skutki kryzysu. Państwa członkowskie powinny pamiętać, że z sytuacji i cech osobistych danej osoby może, w kontekście konkretnego rozwijającego się kryzysu, wynikać szczególna wrażliwość. Państwa członkowskie powinny zatem zidentyfikować – w konkretnym kontekście, w jakim się znajdują – które grupy najprawdopodobniej napotkają większe trudności niż reszta populacji i znajdują się w sytuacji wrażliwej, tak aby zapewnić im odpowiednie wsparcie i złagodzić negatywny wpływ kryzysu na nie.

27. Aby lepiej zrozumieć sytuację takich osób i grup, państwa członkowskie powinny angażować ich przedstawicieli w opracowywanie środków reagowania kryzysowego, nie ograniczając przy tym zdolności rządu do szybkiego działania w sytuacji kryzysowej. Państwa członkowskie powinny nadal angażować się w aktywny dialog z istniejącymi strukturami reprezentującymi osoby i grupy, które mogą

⁴⁷ Wyrażenie „w całej swojej różnorodności” potwierdza zobowiązanie do niepozostawiania nikogo w tyle i osiągnięcia Europy opartej na równości płci dla wszystkich osób, niezależnie od ich statusu lub cech wymienionych w paragrafie 21 i przypisie 42 powyżej.

⁴⁸ Zalecenie CM/Rec(2019)1 Komitetu Ministrów w sprawie zapobiegania i zwalczania seksizmu.

⁴⁹ Zob. Wytoczne Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie poszanowania równości i ochrony przed dyskryminacją i nienawiścią podczas pandemii COVID-19 i podobnych kryzysów w przyszłości, 5 maja 2021 r., §34: „Podczas pandemii COVID-19 gwałtownie wzrosła liczba przypadków przemocy domowej, w tym wobec kobiet, dziewcząt i ogólnie dzieci należących do grup szczególnie wrażliwych. Informacje otrzymane od kilku państw członkowskich wykazały również, że wiele osób LGBTI musiało powrócić do swoich rodzin i znalazło się w nieprzyjaznym środowisku. Wzrosła również liczba innych form przemocy wobec kobiet i osób LGBTI, w szczególności w Internecie”.

⁵⁰ Oświadczenie w sprawie COVID-19 i praw społecznych, Europejski Komitet Praw Społecznych, 24 marca 2021 r.; Oświadczenie w sprawie pandemii COVID-19 i mniejszości narodowych, Komitet Doradczy Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, 28 maja 2020 r.; Oświadczenie Grupy Ekspertów ds. Działań przeciwko Handlowi Ludźmi (GRETA) pt. W sytuacjach nadzwyczajnych należy szanować i chronić prawa oraz bezpieczeństwo ofiar handlu ludźmi, 2 kwietnia 2020 r.

znaleźć się w sytuacji wrażliwej, w celu dokładnej oceny ich sytuacji i potrzeb. Obejmuje to również zapewnienie im odpowiednich informacji w odpowiednim czasie i w przystępny sposób. Grupy zidentyfikowane jako znajdujące się w sytuacji wrażliwej, a także kobiety mogą napotykać szczególne trudności w angażowaniu się w procesy decyzyjne związane z kryzysami. Aby ułatwić im skuteczne uczestnictwo, jeszcze przed kryzysem państwa członkowskie powinny rozważyć ustanowienie, w ramach swoich struktur zarządzania kryzysowego, mechanizmów konsultacji lub przekazywania informacji zwrotnych, z których mogłyby następnie korzystać w razie potrzeby.

III.3. Państwa członkowskie powinny podjąć odpowiednie środki w celu zapobiegania i zwalczania przestępstw z nienawiści oraz mowy nienawiści i przemocy z nienawiści w sytuacjach kryzysowych.

28. Sytuacje kryzysowe często wywołują przejawy mowy nienawiści, która może podlegać do aktów dyskryminacji i przemocy, w tym przestępstw z nienawiści⁵¹. Było to widoczne podczas pandemii COVID-19, kiedy mowa nienawiści, w tym niegodziwe traktowanie w internecie, znacznie się nasiliła i doprowadziła do aktów stygmatyzacji różnych grup osób, takich jak cudzoziemcy oraz Romowie i Wędrowcy, których oskarżano o rozprzestrzenianie wirusa⁵². Państwa członkowskie powinny zatem podjąć odpowiednie kroki w celu zapobiegania i zwalczania mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści w sytuacjach kryzysowych, co może obejmować przyjęcie z wyprzedzeniem odpowiednich przepisów, wzmocnienie istniejących ram prawnych umożliwiających skuteczną reakcję w czasach kryzysu oraz prowadzenie kampanii uświadamiających. W tym względzie zachęca się państwa członkowskie do wdrażania, ogólnie i podczas kryzysu, zwłaszcza Zaleceń Komitetu Ministrów CM/Rec(2024)4 w sprawie zwalczania przestępstw z nienawiści, CM/Rec(2022)16 w sprawie zwalczania mowy nienawiści i CM/Rec(2019)1 w sprawie zapobiegania i zwalczania seksizmu, a także Zalecenia nr 15 Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) w sprawie zwalczania mowy nienawiści. Czyniąc to, państwa członkowskie powinny mieć na uwadze ryzyko niewłaściwego stosowania ograniczeń dotyczących mowy nienawiści, szczególnie w celu uciszenia głosów sprzeciwu i opozycji oraz bezprawnej ingerencji w prawo do wolności wyrażania opinii⁵³. Nieproporcjonalne ograniczenia wolności wyrażania opinii mogą utrudniać wysiłki mające na celu przeciwdziałanie dezinformacji, która przyczynia się do powstawania i rozpowszechniania mowy nienawiści. Państwa członkowskie powinny ponadto zapewnić, by ich przepisy dotyczące mowy nienawiści obejmowały mowę nienawiści zarówno w internecie, jak i poza nim, a także wszelkie potencjalne cele mowy nienawiści wymienione w Zaleceniu CM/Rec(2022)16 w sprawie zwalczania mowy nienawiści.

29. W sytuacjach kryzysowych ludność prawdopodobnie uzna funkcjonariuszy publicznych za wiarygodne źródło informacji. W związku z tym państwa członkowskie powinny uznać szczególną odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych, którzy nie tylko nie powinni angażować się w mowę nienawiści, ale także stanowczo i szybko ją potępiać oraz promować kulturę tolerancji⁵⁴. Powinny również rozważyć szkolenie funkcjonariuszy publicznych w rozpoznawaniu i unikaniu mowy nienawiści w ich własnych wypowiedziach⁵⁵.

E. Rola parlamentów

IV.1 Państwa członkowskie powinny zapewnić, by parlamenty mogły nadal wykonywać swoje uprawnienia nadzorcze w sytuacjach kryzysowych – zarówno nad wszelkimi decyzjami władzy wykonawczej o skorzystaniu z uprawnień nadzwyczajnych, jak i nad wdrażaniem środków w ramach tych uprawnień.

30. Rządy państw członkowskich muszą być w stanie działać szybko w odpowiedzi na sytuację kryzysową. Taka reakcja może się jednak wiązać ze zwiększonym ryzykiem naruszenia chronionych praw i wolności. Państwa członkowskie powinny zapewnić, by parlamenty nadal funkcjonowały w sytuacjach kryzysowych, a w szczególności, by były w stanie skutecznie kontrolować reakcje na sytuacje nadzwyczajne. Parlamenty powinny nadzorować, w odpowiednim czasie, korzystanie z uprawnień nadzwyczajnych, w tym ogłaszanie, przedłużanie i zakończenie stanu nadzwyczajnego lub podobnego wyjątkowego reżimu prawnego. Parlamenty powinny również mieć możliwość, w stosownych przypadkach,

⁵¹ Studium dotyczące zapobiegania mowie nienawiści i zwalczania jej w czasach kryzysu, op. cit., zob. w szczególności § 32; Oświadczenie Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) w sprawie zapobiegania i zwalczania ultranacjonalistycznej i rasistowskiej mowy nienawiści oraz przemocy w związku z konfrontacjami i nierozwiązanymi konfliktami w Europie, przyjęte przez ECRI na 85. posiedzeniu plenarnym w dniach 30–31 marca 2021 r.

⁵² Ibid, s. 14–16; Oświadczenie Biura Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) w sprawie wpływu pandemii COVID-19 i związanych z nią działań rządów na grupy będące obiektem zainteresowania ECRI, 19 maja 2020 r.; Roczny raport z działalności ECRI za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r., zob. w szczególności § 3.

⁵³ Oświadczenie Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) w sprawie wzrostu antysemityzmu w Europie w wyniku obecnego konfliktu na Bliskim Wschodzie (przyjęte na 93. posiedzeniu plenarnym ECRI w dniach 5–8 grudnia 2023 r.).

⁵⁴ Zalecenie CM/Rec(2022)16 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie zwalczania mowy nienawiści, §§ 28-29.

⁵⁵ Ibid, § 50.

zmiany lub uchylenia decyzji władzy wykonawczej, w tym zapewnienia, by środki nadzwyczajne wprowadzone przez władzę wykonawczą nie pozostawały w mocy po upływie czasu trwania sytuacji kryzysowej, chyba że zostałyby potwierdzone przez parlament w ramach zwykłej procedury ustawodawczej.

31. Podczas pandemii COVID-19 brak przepisów proceduralnych mających zastosowanie w sytuacjach nadzwyczajnych uniemożliwił niektórym parlamentom wykonywanie ich roli, na przykład z powodu braku przepisów zezwalających na podejmowanie decyzji na odległość, w tym *online*. Przepisy ustawowe i wykonawcze określające procedury i metody pracy parlamentów powinny zatem umożliwiać im kontynuowanie pracy w stanie nadzwyczajnym, tak aby uniknąć paraliżu lub funkcjonowania na zasadzie *ad hoc* o niepewnej legalności.

F. Rola systemu sądowego

V.1. Państwa członkowskie powinny stać na straży niezależności i integralności systemu sądowego oraz zapewnić skuteczną kontrolę sądową nad wykonywaniem⁵⁶ uprawnień nadzwyczajnych oraz nad skutkami środków nadzwyczajnych.

32. Niektóre rodzaje kryzysów mogą mieć poważny wpływ na codzienne funkcjonowanie systemu sądowego. Państwa członkowskie powinny zatem zapewnić, by niezależność i integralność wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa były zawsze respektowane oraz by funkcjonowanie systemu sądowego nie było ograniczane, chyba że jest to absolutnie konieczne i na podstawie wyraźnych przepisów prawnych. System sądowy odgrywa kluczową rolę w kontroli nad wykonywaniem prerogatyw władzy wykonawczej w sytuacjach kryzysowych⁵⁷. Zatem państwa członkowskie powinny zagwarantować możliwość skutecznej sądowej kontroli legalności i ważności dostępności oraz wykonywania uprawnień nadzwyczajnych, w tym warunków ich uruchomienia. Trybunał uznał, że niezgodne z zasadą praworządności w społeczeństwie demokratycznym byłoby niepoddanie wdrożenia środków nadzwyczajnych skutecznej kontroli sądowej, jeżeli ich podstawa prawna nie zawiera jasnych lub wyraźnych sformułowań wykluczających możliwość nadzoru sądowego⁵⁸. Kontrola sądowa uruchomienia uprawnień nadzwyczajnych może być ograniczona do aspektów proceduralnych. Jednakże merytoryczne podstawy takiego uruchomienia powinny również podlegać kontroli sądowej w przypadkach, gdy środki przyjęte w ramach uprawnień nadzwyczajnych wiążą się z derogacjami zobowiązań wynikających z praw człowieka⁵⁹.

33. Ponadto w sytuacjach kryzysowych nadal zachowuje moc zobowiązanie prawne państw członkowskich do zapewnienia skutecznych środków odwoławczych. Sądy powinny być zatem w stanie kontrolować legalność, konieczność i proporcjonalność środków nadzwyczajnych oraz zapewnić, by nie naruszały one praw niepodlegających derogacji⁶⁰. Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie powinny zapewnić skuteczne środki odwoławcze na wypadek stwierdzenia naruszenia Konwencji lub prawa krajowego na skutek środków podjętych w sytuacjach kryzysowych. Aby środek odwoławczy był skuteczny, musi być dostępny i wystarczający oraz musi umożliwiać właściwemu organowi rozpatrzenie istoty skargi i przyznanie odpowiedniego zadośćuczynienia.

34. Ponadto, chociaż ograniczenia wymuszone sytuacją kryzysową mogą, co zrozumiałe, mieć negatywny wpływ na rozpatrywanie spraw przed sądami krajowymi⁶¹, państwa członkowskie muszą nadal zapewniać, by takie zakłócenia nie prowadziły do naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego⁶². Wymaga to zapewnienia, by sama istota prawa dostępu do sądu nie została naruszona⁶³, a także uwzględnienia znaczenia przedmiotu postępowania oraz, w stosownych przypadkach, wykazania szczególnej staranności w celu rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie⁶⁴. W związku z tym oraz w celu dalszego zapewnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskie powinny również kontynuować, w stosownych przypadkach, świadczenie usług pomocy prawnej, informacji i wsparcia dla osób, których prawa mogły zostać naruszone lub są zagrożone naruszeniem w sytuacjach kryzysowych.

⁵⁶ W pkt 11 Zalecenia mowa jest tu o kontroli sądowej także nad dostępnością uprawnień nadzwyczajnych (przyp. tłum.).

⁵⁷ CDL-AD(2020)014, op. cit., § 85.

⁵⁸ Zob. w kontekście zgłoszonej derogacji (w związku z próbą zamachu stanu i innymi aktami terroryzmu) *Pişkin przeciwko Turcji*, skarga nr 33399/18, wyrok z 15 grudnia 2020 r., § 153.

⁵⁹ CDL-AD(2020)014, op. cit., § 86.

⁶⁰ CDL-AD(2020)014, op. cit., § 87.

⁶¹ *Q i R przeciwko Słowenii*, op. cit., § 80.

⁶² Rezolucja nr 2338(2020), Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, op. cit., § 12.11.

⁶³ *Zubac przeciwko Chorwacji*, skarga nr 40160/12, wyrok Wielkiej Izby z 5 kwietnia 2018 r., §§ 76 i 78.

⁶⁴ *Q i R przeciwko Słowenii*, op. cit., § 82.

G. Rola niezależnych mechanizmów nadzoru

VI.1. Państwa członkowskie powinny umożliwić niezależnym mechanizmom nadzoru, w tym rzecznikom praw obywatelskich lub krajowym instytucjom praw człowieka, możliwość dalszego wykonywania ich mandatu oraz powinny powstrzymać się od wszelkich działań, które mogłyby utrudnić funkcjonowanie tych podmiotów.

35. W sytuacji kryzysowej monitorowanie procesu zarządzania kryzysowego przez niezależne mechanizmy nadzoru, takie jak rzecznicy praw obywatelskich, krajowe instytucje praw człowieka i organy ds. równości, jest niezbędnym zabezpieczeniem praw indywidualnych, uzupełniającym rolę nadzorczą parlamentów i systemu sądowego⁶⁵, co zostało udowodnione podczas pandemii COVID-19⁶⁶. Niezależne mechanizmy nadzoru mogą pomagać również w rozpowszechnianiu informacji, udzielać rządowi wskazówek, zaleceń i porad, zwracać uwagę na kwestie problematyczne, a następnie skłaniać władze krajowe do podjęcia działań, oceniać politykę w świetle standardów praw człowieka, przeprowadzać badania dotyczące średnio- i długoterminowego wpływu kryzysu na prawa człowieka i praworządność, sporządzać dokumenty oparte na badaniach w celu wsparcia reakcji państwa oraz pomagać w budowaniu potencjału urzędników państwowych. Państwa członkowskie, które jeszcze tego nie uczyniły, zdecydowanie zachęca się do ustanowienia krajowych instytucji praw człowieka, w pełnej zgodności z Zasadami Paryskimi⁶⁷ i z uwzględnieniem Zalecenia CM/Rec(2021)1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie rozwoju i wzmocnienia skutecznych, pluralistycznych i niezależnych krajowych instytucji praw człowieka lub porównywalnych instytucji, takich jak rzecznicy praw obywatelskich.

36. Państwa członkowskie powinny zapewnić niezależnym mechanizmom nadzoru odpowiednie warunki do kontynuowania i, w razie potrzeby, zintensyfikowania ich pracy, w tym przyznając im niezbędne kompetencje, zasoby i gwarancje prawne umożliwiające ich niezależne funkcjonowanie⁶⁸. Ponadto państwa członkowskie powinny zapewnić, by niezależne mechanizmy nadzoru mogły skutecznie sprawować swoje funkcje monitorowania w czasie kryzysu, zapewniając im bezpośredni i terminowy dostęp do informacji związanych ze środkami nadzwyczajnymi. Państwa członkowskie powinny powstrzymać się od wszelkich działań, które mogłyby negatywnie wpłynąć na pracę takich mechanizmów lub zagrozić ich stabilności operacyjnej, wykraczających poza uprawnione ingerencje, które mogą być konieczne do zareagowania na kryzys.

VI.2. Państwa członkowskie powinny zapewnić przeprowadzenie terminowych, znaczących i inkluzywnych konsultacji z niezależnymi mechanizmami nadzoru, w tym rzecznikami praw obywatelskich lub krajowymi instytucjami praw człowieka, oraz ich udział w procesach decyzyjnych związanych z kryzysem.

37. Biorąc pod uwagę ich specjalistyczną wiedzę na temat międzynarodowych standardów praw człowieka, konsultacje z niezależnymi mechanizmami nadzoru i ich uczestnictwo wspierają włączenie perspektywy prawnoczułczej do krajowej reakcji na kryzys. Przyczynia się to ponadto do zwiększenia przejrzystości i rozliczalności w całym procesie zarządzania kryzysowego. Państwa członkowskie powinny uwzględniać takie mechanizmy na różnych etapach podejmowania decyzji oraz przy opracowywaniu, przyjmowaniu i ponownej ewaluacji polityki, ustawodawstwa, strategii i planów działania związanych z kryzysem.

38. Aby proces konsultacji i uczestnictwa był znaczący, państwa członkowskie powinny zagwarantować, by niezależne mechanizmy nadzoru miały rzeczywiste możliwości współpracy z władzami publicznymi oraz by miały wystarczająco dużo czasu na wniesienie istotnego wkładu, bez utrudniania działań rządu w odpowiedzi na kryzys. Zachęca się państwa członkowskie do wyraźnego ustosunkowania się do zaleceń niezależnych mechanizmów nadzoru, w tym do podania, na żądanie, powodów ewentualnego niewdrożenia tych zaleceń. Konsultacje i uczestnictwo powinny być kontynuowane w okresie odbudowy po kryzysie: niezależne mechanizmy nadzoru odgrywają istotną rolę, przeprowadzając niezależne przeglądy, wskazując wnioski do wyciągnięcia na przyszłość i zwracając uwagę na trwałe skutki podjętych środków. Po zakończeniu kryzysu zachęca się państwa członkowskie do zlecenia niezależnego kompleksowego przeglądu reakcji na sytuację kryzysową, w tym jej wpływu na prawa człowieka w czasie i skuteczności podjętych środków, tak aby wzmocnić poszanowanie praw człowieka w zarządzaniu przyszłymi kryzysami.

⁶⁵ CDL-AD(2020)014, op. cit., §90.

⁶⁶ Studium pt. COVID-19: analiza wymiarów antydyskryminacji, różnorodności i inkluzywności w państwach członkowskich Rady Europy, Komitet Zarządzający ds. Antydyskryminacji, Różnorodności i Inkluzywności (CDADI), listopad 2020 r., s. 13-15.

⁶⁷ Zasady dotyczące statusu instytucji krajowych, przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 20 grudnia 1993 r. w Rezolucji nr 48/134 w sprawie krajowych instytucji praw człowieka mających na celu promowanie i ochronę praw człowieka.

⁶⁸ Rezolucja nr 2339(2020), Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, op. cit., § 13.3.4.

H. Rola społeczeństwa obywatelskiego

VII.1. Państwa członkowskie powinny wspierać i chronić kluczową rolę organizacji społeczeństwa obywatelskiego w sytuacjach kryzysowych, w tym w promowaniu i obronie praw człowieka.

39. Pandemia COVID-19 uwypukliła znaczenie kluczowej i wieloaspektowej roli społeczeństwa obywatelskiego w sytuacjach kryzysowych, w tym organizacji pozarządowych i obrońców praw człowieka. Społeczeństwo obywatelskie może w szczególności przyczynić się do reagowania na pierwszej linii, zgłaszać ostrzeżenia o możliwych zagrożeniach, rozpowszechniać informacje o kryzysie i o krajowej reakcji na kryzys, a także monitorować konsekwencje dla praw człowieka kryzysu i środków podjętych w odpowiedzi. Państwa członkowskie powinny zatem zadbać, by organizacje społeczeństwa obywatelskiego były uznawane za kluczowe podmioty, które mogą wnieść konkretny i użyteczny wkład w zarządzanie kryzysowe. Aby chronić tę kluczową rolę, państwa członkowskie powinny rozważyć zapewnienie społeczeństwu obywatelskiemu niezbędnej pomocy i wsparcia finansowego podczas kryzysów, co może obejmować finansowanie i zwolnienia podatkowe⁶⁹.

40. Ponadto, przyjmując środki nadzwyczajne, państwa członkowskie powinny ocenić ich wpływ na funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego i upewnić się, że nie zagrażą one stabilności operacyjnej organizacji społeczeństwa obywatelskiego w zakresie wykraczającym poza ograniczenia dozwolone przez Konwencję lub uprawnione ingerencje, które mogą być wymagane w odpowiedzi na kryzys⁷⁰, ani nie podważą zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego do promowania i obrony praw człowieka w czasie kryzysu. Państwa członkowskie powinny w szczególności dążyć do utrzymania sprzyjającego otoczenia opartego na poszanowaniu wolności stowarzyszania się, wolności zgromadzeń, wolności wyrażania opinii i wolności informacji⁷¹.

VII.2. Państwa członkowskie powinny zapewnić, stosownie do okoliczności, przeprowadzenie terminowych, znaczących i inkluzywnych konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim oraz jego udział w procesach decyzyjnych związanych z kryzysem.

41. Środki ograniczające podjęte w odpowiedzi na pandemię COVID-19 znacząco wpłynęły na sytuację społeczeństwa obywatelskiego we wszystkich państwach członkowskich Rady Europy, w tym poprzez negatywny wpływ na funkcjonowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego⁷². Niemniej jednak konsultacje i uczestnictwo społeczeństwa obywatelskiego przyczyniają się do zwiększenia społecznej akceptacji podejmowanych środków, co z kolei wzmacnia legitymację tych środków i prawdopodobnie zwiększa ich przestrzeganie przez społeczeństwo. Państwa członkowskie powinny zachęcać do terminowych, znaczących i inkluzywnych konsultacji i uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego oraz ułatwiać je, tak aby zagwarantować lepszą reprezentację pełnej różnorodności społeczeństwa, zapewnić wysłuchanie różnych interesów jednostek w procesach decyzyjnych związanych ze środkami nadzwyczajnymi oraz złagodzić ryzyko fragmentarycznego podejścia do odpowiedzi na kryzys.

42. Państwa członkowskie powinny zapewnić odpowiednie konsultacje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w sprawie przepisów, polityki i praktyk, które dotyczą tych organizacji, a także, w miarę możliwości, w sprawie zarządzania kryzysem⁷³. Aby takie procesy były skuteczne, państwa członkowskie powinny zapewnić organizacjom społeczeństwa obywatelskiego możliwość wniesienia istotnego wkładu, dostarczając im stosownych informacji w odpowiednim czasie⁷⁴ oraz tworząc rzeczywiste możliwości dyskusji między władzami publicznymi a społeczeństwem obywatelskim. Aby poradzić sobie z ograniczeniami czasowymi, państwa członkowskie powinny rozważyć ustanowienie mechanizmów koordynacji z odpowiednimi partnerami ze społeczeństwa obywatelskiego jeszcze przed jakimkolwiek kryzysem, tak by można je było skutecznie i szybko uruchomić w sytuacji kryzysowej. Może to obejmować identyfikację odpowiednich rozmówców i nawiązanie relacji z partnerami ze społeczeństwa obywatelskiego. Chociaż procesy konsultacyjne nie powinny utrudniać działań rządu w odpowiedzi na kryzys, to konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim i jego uczestnictwo powinny, w miarę możliwości, obejmować różne etapy podejmowania decyzji oraz proces opracowywania, przyjmowania i ponownej ewaluacji polityki,

⁶⁹ Wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczące poszanowania równości oraz ochrony przed dyskryminacją i nienawiścią podczas pandemii COVID-19 i podobnych kryzysów w przyszłości, § 8; Rezolucja nr 2471(2022) pt. Wpływ ograniczeń związanych z COVID-19 na przestrzeń i działalność społeczeństwa obywatelskiego, Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, 25 listopada 2022 r., §§ 9.7-9.8.

⁷⁰ Ochrona praw człowieka w czasach kryzysu gospodarczego, dokument tematyczny, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, listopad 2013 r., s. 47; Rezolucja nr 2471(2022), Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, op. cit., § 9.4.

⁷¹ Rezolucja nr 2209(2018), Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, op. cit., § 19.6.

⁷² Rezolucja nr 2471(2022), Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, op. cit., § 4-5.

⁷³ Ibid, § 9.9.

⁷⁴ Ibid, § 9.10.

prawodawstwa, strategii i planów działania. Po kryzysie państwa członkowskie powinny angażować społeczeństwo obywatelskie w procesy mające na celu opracowanie dobrych praktyk i wyciągnięcie wniosków na przyszłość.

I. Wolność wyrażania opinii i rola mediów

VIII.1. Państwa członkowskie powinny gwarantować wolność wyrażania opinii i dostęp społeczeństwa do dokładnych i wiarygodnych informacji w sytuacjach kryzysowych.

43. Wolność wyrażania opinii ma fundamentalne znaczenie w społeczeństwie demokratycznym⁷⁵. W czasach kryzysu dostęp do dokładnych i wiarygodnych informacji ma zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania przejrzystości oraz zachęcenia do publicznej debaty i zaangażowania. Państwa członkowskie nie powinny zatem ograniczać wolności wyrażania opinii i publicznego dostępu do informacji w stopniu wykraczającym poza ograniczenia dozwolone na mocy art. 10 Konwencji. Państwa członkowskie powinny ponadto zapewnić jednostkom dostęp do dokładnych i wiarygodnych informacji na temat kryzysu i środków nadzwyczajnych. W tym względzie powinny zagwarantować dostępność aktualnych informacji dla wszystkich, w tym dla osób znajdujących się w sytuacji wrażliwej lub należących do grup mniejszościowych, osób o szczególnych potrzebach i osób bez dostępu do internetu. Państwa członkowskie powinny również w dalszym ciągu chronić sygnalistów przed odwetem w jakiegokolwiek formie, aby zapewnić, by jednostki czuły się bezpiecznie, zgłaszając obawy dotyczące interesu publicznego, w tym w odniesieniu do zarządzania kryzysem. Zachęca się państwa członkowskie do stosowania zasad określonych w Zaleceniu Komitetu Ministrów CM/Rec(2014)7 w sprawie ochrony sygnalistów.

44. W czasie kryzysu dezinformacja i wprowadzanie w błąd mogą ograniczać zaufanie publiczne do rządu, szerzyć panikę i prowadzić do przejawów dyskryminacji i nienawiści. Państwa członkowskie powinny przyjąć odpowiednie środki w celu zwalczania dezinformacji i informacji wprowadzających w błąd, w tym zapewniając zaufane źródła informacji i ich dostępność, podnosząc świadomość społeczną poprzez kampanie informacyjne oraz współpracując z platformami internetowymi i mediami w celu zapobiegania dezinformacji i informacjom wprowadzającym w błąd. Kryminalizacja dezinformacji, jeśli w ogóle jest stosowana, powinna ograniczać się do najbardziej szkodliwych przypadków, zważywszy na jej potencjalny mrozący wpływ na dyskurs publiczny w znaczeniu ogólnym, jak też na korzystanie z wolności wyrażania opinii. Podczas pandemii COVID-19 zwalczanie dezinformacji było niekiedy wykorzystywane jako pretekst do wprowadzania nieproporcjonalnych ograniczeń wolności mediów⁷⁶. Państwa członkowskie powinny zapewnić, by środki zwalczania dezinformacji nie uniemożliwiały dziennikarzom wykonywania ich pracy ani nie nakładały nadmiernych ograniczeń na wolność wyrażania opinii i wolność mediów⁷⁷.

45. Państwa członkowskie powinny w dalszym ciągu gwarantować prawo dostępu do dokumentów urzędowych w sytuacjach kryzysowych i w tym celu zapewnić, by wszelkie ograniczenia były precyzyjnie określone w prawie oraz konieczne i proporcjonalne, a także by jednostki miały dostęp do procedury odwoławczej w przypadku odrzucenia wniosku o wydanie dokumentu urzędowego. W tym względzie zachęca się państwa członkowskie do stosowania zasad określonych w Zaleceniu Komitetu Ministrów Rec(2002)2 w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych, a te, które jeszcze tego nie uczyniły, zachęca się do ratyfikowania Konwencji Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych (CETS nr 205, „Konwencja z Tromsø”).

VIII.2. Państwa członkowskie powinny zachować szczególną ostrożność, rozważając i stosując środki, które mogłyby mieć wpływ na wolność mediów.

46. Dziennikarze odgrywają kluczową rolę jako mechanizm nadzorczy, a także dostarczając społeczeństwu aktualnych, dokładnych i wiarygodnych informacji w sytuacjach kryzysowych oraz analizując reakcje państwa. Powinni oni mieć możliwość swobodnego wypowiedzania się i relacjonowania procesu zarządzania kryzysowego, a także krytycznego oceniania reakcji państwa na kryzys – bez obawy przed represjami, sankcjami lub postępowaniami karnymi. Ich prawo do przekazywania informacji na tematy z zakresu interesu publicznego jest chronione przez art. 10 Konwencji. Ochrona dziennikarzy wynikająca z art. 10 podlega jednak zastrzeżeniu, że działają oni w dobrej wierze i w oparciu o dokładne fakty oraz dostarczają „wiarygodnych i precyzyjnych” informacji zgodnie z zasadami etyki dziennikarskiej⁷⁸. Ponadto bezpieczeństwo i warunki pracy dziennikarzy mogą ulec pogorszeniu w warunkach kryzysu, jak miało

⁷⁵ *Manole i Inni przeciwko Mołdawii*, skarga nr 13936/02, 17 września 2009 r., § 96.

⁷⁶ Oświadczenie pt. Wolność prasy nie może być podważana przez środki mające na celu zwalczanie dezinformacji na temat COVID-19, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, 3 kwietnia 2020 r.

⁷⁷ Rezolucja nr 2338(2020), Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, op. cit., § 3.

⁷⁸ *Fressoz i Roire przeciwko Francji*, skarga nr 29183/95, wyrok Wielkiej Izby z 21 stycznia 1999 r., § 54.

to miejsce podczas pandemii COVID-19, kiedy to niektórzy dziennikarze padli ofiarą represji za swoje relacje na temat kryzysu⁷⁹. Państwa członkowskie powinny gwarantować wolność mediów, chronić bezpieczeństwo dziennikarzy⁸⁰ oraz utrzymywać środowisko sprzyjające dziennikarzom, umożliwiając im relacjonowanie sytuacji kryzysowych, w tym, w stosownych przypadkach, dając im dostęp do obszarów objętych kryzysem⁸¹ oraz dostarczając im informacji i współpracując z nimi w ramach konferencji prasowych⁸². Państwa członkowskie powinny zatem powstrzymać się od przyjmowania środków, które uniemożliwiłyby mediom i zawodowym dziennikarzom wykonywanie ich pracy. Rozważając podjęcie i zastosowanie środków mających wpływ na wolność mediów, państwa członkowskie powinny stosować odpowiednio standardy praw człowieka, w tym zasady legalności, konieczności i proporcjonalności⁸³. Powinny zapewnić, by środki te miały charakter wyjątkowy i nie prowadziły do cenzury, zarówno celowej, jak i niezamierzonej.

J. Derogacje na mocy art. 15 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

IX.1. Państwa członkowskie powinny przestrzegać wymogów proceduralnych i materialnych w odniesieniu do derogacji na mocy art. 15 Konwencji, zgodnie z wykładnią Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

47. Komitet Ministrów przypominał, że „możliwość [derogacji] przez państwa jest ważną cechą systemu, umożliwiającą dalsze stosowanie Konwencji i jej mechanizmów nadzorczych nawet w najbardziej krytycznych momentach”⁸⁴. W tym kontekście państwa członkowskie powinny pamiętać, że nawet w sytuacjach kryzysowych⁸⁵ musi przeważać fundamentalna zasada praworządności, a derogacja, nawet jeśli może być uzasadniona okolicznościami, nie zwalnia państwa z obowiązku przestrzegania zasady praworządności i związanych z nią gwarancji⁸⁶. Państwa członkowskie powinny zatem zawsze bardzo ostrożnie podchodzić do rozważania ingerencji w prawa chronione wykraczającej poza zakres ograniczeń dozwolonych na mocy Konwencji⁸⁷. Powinny dokładnie oceniać, czy derogacja jest konieczna, a jeśli tak, zawiadamić o niej zgodnie ze swoimi zobowiązaniami krajowymi i międzynarodowymi. Ponadto państwa członkowskie nie powinny powoływać się na swój obowiązek ochrony praw niepodlegających derogacji na mocy Konwencji i Protokołów do niej jako uzasadnienie zawieszenia lub ograniczenia innych chronionych praw i wolności.

48. W odniesieniu do wymogów proceduralnych art. 15 ust. 3, zgodnie z wykładnią Trybunału, nakłada na państwa członkowskie obowiązek niezwłocznego i wyczerpującego informowania Sekretarza Generalnego Rady Europy o podjętych środkach i ich przyczynach. Oznacza to, że wymagane jest oficjalne i publiczne zawiadomienie o derogacji, co oznacza wymóg dostarczenia przez państwa kopii wszystkich środków i wyjaśnienia ich celu, w tym wystarczających informacji umożliwiających pozostałym Wysokim Układającym się Stronom ocenę charakteru i zakresu stosowanych derogacji. Oznacza to również, że wymagane są dodatkowe notyfikacje w przypadku przedłużenia okresu obowiązywania derogacji, przyjęcia nowych środków o charakterze derogacji lub zmiany terytorialnego zakresu stosowania tych środków. Ponadto państwa członkowskie powinny poinformować Sekretarza Generalnego, kiedy podjęte środki przestaną działać, a przepisy Konwencji będą ponownie w pełni stosowane.

49. W celu wsparcia Rady Europy, Trybunału i innych państw członkowskich, państwa członkowskie są proszone o rozważenie wskazania w nocie zawiadamiającej o derogacji, które prawa wynikające z Konwencji są objęte odpowiednimi środkami. Chociaż praktyka państw członkowskich w tym zakresie jest niejednorodna, to pojawiła się tendencja do takiego postępowania. Podczas pandemii COVID-19 dziesięć państw członkowskich skorzystało z derogacji, a połowa z nich wskazała, które artykuły Konwencji mogą być zagrożone w wyniku środków przyjętych w odpowiedzi na pandemię. Od początku 2020 r. do końca 2023 r. do Sekretarza Generalnego Rady Europy wpłynęło siedem nowych zawiadomień o derogacjach dotyczących okoliczności innych niż pandemia COVID-19 (w tym kryzysy energetyczne, wojny i klęski żywiołowe), a tylko w jednym z nich nie wskazano artykułów Konwencji, na które derogacja mogła mieć

⁷⁹ Stan praworządności w Europie, raporty krajowych instytucji praw człowieka, Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka, czerwiec 2021 r., s. 37–38.

⁸⁰ Rezolucja nr 2338(2020), Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, op. cit., § 12.6.

⁸¹ Wytoczne Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczące ochrony wolności wyrażania opinii i informacji w czasach kryzysu, 26 września 2007 r., § 8.

⁸² SG/Inf(2020)19, Wpływ kryzysu sanitarnego na wolność wyrażania opinii i wolność mediów, 7 lipca 2020 r., s. 3.

⁸³ CDL-AD(2020)018, Raport okresowy dotyczący środków podjętych w państwach członkowskich UE w wyniku kryzysu związanego z COVID-19 oraz ich wpływu na demokrację, praworządność i prawa podstawowe, Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), 8 października 2020 r., § 100.

⁸⁴ Odpowiedź Komitetu Ministrów na Rekomendację Zgromadzenia Parlamentarnego nr 2125(2018) pt. Stan wyjątkowy: kwestie proporcjonalności dotyczące derogacji na mocy art. 15 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

⁸⁵ *Pişkin przeciwko Turcji*, op. cit., §153.

⁸⁶ Zob. w kontekście zgłoszonej derogacji (w związku z próbą zamachu stanu i innymi aktami terrorystycznymi) *Yüksel Yalçinkaya przeciwko Turcji*, skarga nr 15669/20, wyrok Wielkiej Izby z 26 września 2023 r., § 350.

⁸⁷ Rezolucja nr 2209(2018), Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, op. cit., § 19.1.

wpływ. Biuro Traktatów Rady Europy wskazało, że praktyka odwoływania się jedynie do „zobowiązań” w ujęciu ogólnym, a nie do konkretnych artykułów Konwencji, jako taka nie budzi zastrzeżeń. Zaleciło jednak zdecydowanie, by z uwagi na zasadę pewności prawnej państwa członkowskie precyzyjnie określały, które przepisy zamierzają derogować i w jakim zakresie⁸⁸.

50. W zakresie wymogów merytorycznych art. 15 stanowi, że derogacja jest dopuszczalna w dwóch przypadkach: w czasie wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu. Derogacja na mocy Konwencji nie jest uzależniona od ogłoszenia stanu nadzwyczajnego lub podobnego wyjątkowego reżimu prawnego⁸⁹. Państwa członkowskie mają szeroki margines oceny przy określaniu, czy istnieje niebezpieczeństwo publiczne zagrażające życiu narodu oraz czy i w jakim zakresie konieczna jest derogacja⁹⁰. Derogacje podlegają jednak nadzorowi Trybunału, a państwa członkowskie nie mają nieograniczonej swobody decyzyjnej⁹¹ ani nie mogą ignorować skutków, jakie środki reagowania kryzysowego będą miały dla jednostek⁹². Ponadto nie dopuszcza się derogacji zobowiązań wynikających z niektórych postanowień Konwencji i Protokołów do niej: prawa do życia na podstawie art. 2 (z wyjątkiem przypadków śmierci wynikających ze zgodnych z prawem działań wojennych); zakazu tortur oraz niehumanitarnego i poniżającego traktowania i karania na podstawie art. 3; zakazu niewolnictwa i poddaństwa na podstawie art. 4 (ale nie zakazu pracy przymusowej lub obowiązkowej na podstawie art. 4 ust. 2); zakazu karanie bez podstawy prawnej na podstawie art. 7; zniesienia kary śmierci w czasie pokoju (art. 1 Protokołu nr 6); prawa do niebycia sądzonym lub karanym dwukrotnie (*ne bis in idem*) (art. 4 Protokołu nr 7); a także zniesienia kary śmierci we wszystkich okolicznościach (art. 1 Protokołu nr 13).

51. Środki objęte derogacją nie mogą wykraczać poza zakres ściśle odpowiadający wymogom sytuacji⁹³, a derogacja musi być konieczna i stanowić rzeczywistą i proporcjonalną reakcję na sytuację nadzwyczajną⁹⁴. Oceniając ważność derogacji, Trybunał bierze pod uwagę takie czynniki, jak charakter praw, których dotyczy derogacja, oraz okoliczności, które doprowadziły do sytuacji nadzwyczajnej, a także czas jej trwania⁹⁵. Komisja Wenecka podkreśliła, że głównym celem prawa do derogacji musi być przywrócenie stanu normalności, w którym można ponownie zapewnić pełne poszanowanie praw człowieka⁹⁶. Zauważono również, że wymóg „ściśłego odpowiadania wymogom sytuacji” ma zastosowanie do czasu trwania, okoliczności i zakresu derogacji⁹⁷.

IX.2. Państwa członkowskie powinny wyjaśnić i, w stosownych przypadkach, skodyfikować swoje procedury krajowe dotyczące derogacji zobowiązań wynikających z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

52. W czasie pandemii COVID-19 bardzo niewiele państw członkowskich miało ustaloną praktykę wspierającą proces decyzyjny w zakresie derogacji⁹⁸. Kilka z nich, w tym niektóre spośród tych, które skorzystały z derogacji podczas pandemii COVID-19, a także niektóre spośród tych, które tego nie uczyniły, wyjaśniło, że brak procedury określającej podział obowiązków i kryteria podejmowania decyzji o derogacji uniemożliwiły im podjęcie działań lub szybkie działanie. Istnienie ustalonej procedury zwiększyłoby poszanowanie zasady pewności prawnej, ponieważ warunki i kryteria stosowania derogacji na szczeblu krajowym byłyby bardziej przewidywalne. Taka procedura zapewniłaby państwom członkowskim możliwość stosowania w razie potrzeby derogacji na podstawie art. 15 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Wzmocniłaby również koordynację na szczeblu krajowym, zapewniając, by osoby odpowiedzialne za podjęcie działań były przygotowane do skutecznego ich podejmowania. Zatem zachęca się państwa członkowskie do przeglądu i wyjaśnienia, a w stosownych przypadkach skodyfikowania swoich krajowych procedur lub, jeśli nie istnieją, ich ustanowienia. Zachęca się też do opierania decyzji dotyczących derogacji na dokładnej ocenie wpływu na prawa człowieka środków nadzwyczajnych

⁸⁸ Memorandum w sprawie COVID-19 – Derogacje na mocy art. 15 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, JJ011/2020 AG/gd, 16 marca 2020 r.

⁸⁹ Z drugiej strony Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych wymaga oficjalnego ogłoszenia stanu niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu – zob. art. 4 ust. 1.

⁹⁰ Zob. w kontekście zgłoszonej derogacji (w związku z zagrożeniem terrorystycznym i gwałtownymi zamieszkami) *Irlandia przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 5310/71, wyrok z 18 stycznia 1978 r., § 207.

⁹¹ *A. i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, op. cit., § 173.

⁹² *Yüksel Yağcıncaya przeciwko Turcji*, op. cit., § 350; CDL-AD(2020)014, op. cit., 19 czerwca 2020 r., § 9.

⁹³ *Yüksel Yağcıncaya przeciwko Turcji*, op. cit., § 347.

⁹⁴ *Brannigan i McBride przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skargi nr 14553/89 i 14554/89, wyrok z 26 maja 1993 r., §§ 49-51.

⁹⁵ *Brannigan i McBride przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, op. cit., § 43.

⁹⁶ CDL-AD(2016)037, Turcja – Opinia w sprawie dekretów nadzwyczajnych nr 667-676 przyjętych po nieudanym zamachu stanu z 15 lipca 2016 r., przyjęta przez Komisję Wenecką na 109. sesji plenarnej w dniach 9-10 grudnia 2016 r., § 33.

⁹⁷ CDL-PL(2020)003, Kompilacja opinii i raportów Komisji Weneckiej dotyczących stanów nadzwyczajnych, 16 kwietnia 2020 r.

⁹⁸ Raport Komitetu Zarządzającego Praw Człowieka (CDDH) w sprawie praktyk państw członkowskich dotyczących derogacji zobowiązań wynikających z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w sytuacjach kryzysowych, grudzień 2022 r.

uznawanych za potencjalnie zagrażające przestrzeganiu praw i w związku z tym uzasadniających derogację⁹⁹.

⁹⁹ Zob. §§ 16–17 niniejszego Raportu Wyjaśniającego.