

ŚRODKI NADZWYCZAJNE A CHOROBA COVID-19: WYTYCZNE

Sytuacja związana z pandemią COVID-19 wymaga od wielu krajów na całym świecie podjęcia środków nadzwyczajnych w celu ochrony zdrowia i dobrych warunków życia ludności. Nawet w sytuacji nadzwyczajnej działania takie muszą opierać się na rządach prawa.

Z nadzwyczajnych uprawnień należy korzystać w granicach określonych międzynarodowym prawem dotyczącym praw człowieka, a w szczególności Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOP), który uznaje, że państwa mogą potrzebować dodatkowych uprawnień podczas postępowania w sytuacjach wyjątkowych. Uprawnienia takie powinny być jednak ograniczone w czasie oraz stosowane wyłącznie tymczasowo w celu jak najszybszego przywrócenia stanu normalności.

Nawet bez formalnego ogłoszenia stanu wyjątkowego państwa, mając na celu ochronę zdrowia publicznego, mogą przyjąć wyjątkowe rozwiązania mogące ograniczać niektóre prawa obywatelskie. Ograniczenia te muszą spełniać wymogi zgodności z prawem, konieczności i proporcjonalności oraz nie mogą mieć charakteru dyskryminującego.

Zawieszenie niektórych praw obywatelskich i politycznych lub odstąpienie od nich jest dozwolone tylko w konkretnych sytuacjach nadzwyczajnych, które „zagrożają bytowi narodu”. Konieczne jest wówczas wprowadzenie pewnych zabezpieczeń, w tym poszanowania niektórych podstawowych praw, których nie wolno zawieszać w żadnych okolicznościach.

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych nie zawiera przepisu dotyczącego odstępstw. Zobowiązania państw związane z zasadniczą treścią praw do: pożywienia, zdrowia, mieszkania, ochrony socjalnej, wody i urządzeń sanitarnych, edukacji oraz odpowiedniego poziomu życia pozostają w mocy nawet w sytuacjach nadzwyczajnych.

OGRANICZENIA PRAW CZŁOWIEKA JAKO WYNIK ŚRODKÓW NADZWYCZAJNYCH

Niektóre prawa, takie jak swoboda przemieszczania się, wolność wypowiedzi lub wolność pokojowych zgromadzeń mogą podlegać ograniczeniom ze względów dotyczących zdrowia publicznego, nawet gdy nie wprowadzono stanu wyjątkowego. Ograniczenia te muszą jednak spełniać następujące wymagania:

- *Zgodność z prawem:* ograniczenie musi być „przewidziane przez prawo”. Oznacza to, że ograniczenie musi być uwzględnione w prawie krajowym powszechnie obowiązującym w momencie wprowadzenia ograniczenia. Prawo przewidujące dane ograniczenie nie może być uznaniowe ani nieuzasadnione, musi natomiast być jasne i ogólnodostępne.
- *Konieczność.* Ograniczenie musi być *konieczne* do ochrony jednej z dopuszczalnych podstaw, określonych w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych, wśród których znajduje się zdrowie publiczne, a także musi być odpowiedzią na pilną potrzebę społeczną.
- *Proporcjonalność.* Ograniczenie musi być *proporcjonalne* do konkretnego celu, tj. musi być odpowiednie do osiągnięcia jego funkcji ochronnej oraz musi być najmniej uciążliwym rozwiązaniem spośród tych, które mogą doprowadzić do pożądanego efektu.
- *Brak dyskryminacji.* Żadne ograniczenie nie może mieć charakteru dyskryminującego, sprzecznego z przepisami prawa międzynarodowego dotyczącego praw człowieka.

- Wszystkie ograniczenia należy interpretować w sposób ścisły oraz na korzyść prawa, do którego się one odnoszą. Żadne ograniczenie nie może być stosowane w sposób uznaniowy.
- Na władzach spoczywa ciężar uzasadnienia ograniczeń praw.

STANY WYJĄTKOWE

- Stan wyjątkowy to temat szczegółowo uregulowany w prawie dotyczącym praw człowieka. Chociaż w przypadku wprowadzenia takiego stanu dozwolone są odstępstwa od niektórych praw lub ich zawieszenie, to środków zawieszających prawa należy unikać, jeżeli tylko sytuację można odpowiednio rozwiązać poprzez ustanowienie proporcjonalnych ograniczeń niektórych praw, jak opisano powyżej.
- Jeżeli w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się epidemii COVID-19 konieczne są odstępstwa od obowiązków państw w zakresie ochrony praw człowieka, to wszelkie podejmowane środki powinny być proporcjonalne i ograniczone do środków bezwzględnie koniecznych ze względu na sytuację. Wymóg ten dotyczy czasu trwania, zasięgu geograficznego oraz merytorycznej podstawy stanu wyjątkowego.
- W związku z tym przepisy i środki dotyczące stanu wyjątkowego powinny:
 - mieć zakres ściśle tymczasowy,
 - być inwazyjne w jak najmniejszym stopniu koniecznym do osiągnięcia określonych celów w zakresie zdrowia publicznego oraz
 - uwzględniać zabezpieczenia takie jak klauzule o wygaśnięciu lub klauzule o aktualizacji, służące zapewnieniu powrotu do normalnych przepisów natychmiast po zakończeniu sytuacji wyjątkowej.
- Od niektórych praw, takich jak prawo do życia, zakaz tortur oraz zasada zgodności z prawem w prawie karnym¹, nie można odstąpić nawet w stanie wyjątkowym i prawa te zachowują moc obowiązującą we wszystkich sytuacjach. Sądy powszechne powinny zachować zdolność do orzekania w sprawach skarg dotyczących naruszeń praw, od których niemożliwe są odstępstwa.
- Państwa powinny podjąć środki zapobiegające popełnianiu przez podmioty państwowe i niepaństwowe naruszeń praw człowieka i nadużyć w związku ze stanem wyjątkowym. Zarzuty dotyczące takich naruszeń i nadużyć powinny być skutecznie i niezwłocznie badane w celu ich ukrócenia, postawienia sprawców przed wymiarem sprawiedliwości oraz zapewnienia ofiarom ochrony i skutecznych środków odwoławczych.
- Zasady legalności i praworządności wymagają przestrzegania w stanie nadzwyczajnym wymogów uczciwego procesu. Jedynie sąd może osądzić i skazać człowieka za przestępstwo. Przestrzegane musi być domniemanie niewinności.
- Stan wyjątkowy ogłaszany w związku z wystąpieniem COVID-19 nie powinien być wykorzystywany jako podstawa działań wobec konkretnych osób lub grup, w tym mniejszości. Podejmowanie środki nie mogą obejmować zabronionej dyskryminacji z jakichkolwiek powodów, takich jak rasa, kolor skóry, płeć, orientacja seksualna, tożsamość płciowa, niepełnosprawność, język, religia, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, własność, urodzenie lub inny status.
- Państwa powinny zapewnić terminowe i skuteczne środki wspierające korzystanie z podstawowych praw gospodarczych i społecznych przez osoby dotknięte ograniczeniami nadzwyczajnymi, w tym środki wspierające zatrudnienie, źródła utrzymania, mieszkalnictwo,

¹ Pełny wykaz praw niepodlegających odstępstwom znajduje się w art. 4 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz w uwadze ogólnej nr 29 Komitetu Praw Człowieka. Regionalne instrumenty dotyczące praw człowieka mogą przewidywać inny zestaw praw, od których niemożliwe są odstępstwa.

wyżywienie, edukację, ochronę socjalną i zdrowie, aby umożliwić tym osobom przestrzeganie środków nadzwyczajnych.

- Aby stan wyjątkowy został ogłoszony zgodnie z prawem, musi on zostać ogłoszony publicznie i oficjalnie. Oficjalne ogłoszenie ma zasadnicze znaczenie dla zachowania zasad zgodności z prawem i praworządności. Wprowadzenie takiego stanu musi być zgodne z odpowiednimi przepisami konstytucyjnymi i innymi przepisami prawa krajowego, które regulują wprowadzenie takiego stanu oraz wykonywanie uprawnień nadzwyczajnych. Ponadto państwa-strony Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych są zobowiązane do powiadomienia o tym Sekretarza Generalnego ONZ zgodnie z art. 4.3 paktu.
- Państwa muszą poinformować obywateli, których dotyczy stan wyjątkowy o dokładnym zakresie merytorycznym, terytorialnym i czasowym tego stanu oraz środków z nim związanych. Wystarczające informacje na temat przepisów i środków nadzwyczajnych powinny być szybko przekazane we wszystkich językach urzędowych danego państwa oraz w jak największej liczbie innych języków powszechnie używanych w tym kraju, w sposób przystępny, tak aby ogół społeczeństwa był świadomy nowych przepisów prawnych i mógł odpowiednio postępować.
- Stan wyjątkowy powinien kierować się zasadami praw człowieka, w tym przejrzystości. Stan wyjątkowy nie powinien być wykorzystywany do celów innych niż potrzeba publiczna, z powodu której został on ogłoszony - w tym przypadku reagowanie na sytuację pandemii COVID-19. Nie może on być wykorzystywany do tłumienia sprzeciwów. Przejrzystość i prawo do informacji w stanie wyjątkowym wymagają ochrony wolności mediów, ponieważ dziennikarstwo odgrywa istotną funkcję w czasie zagrożenia.
- Nadzór nad wykonywaniem uprawnień nadzwyczajnych ma zasadnicze znaczenie dla realizacji zasad demokracji i praworządności. Środki nadzwyczajne, w tym odstępstwa od niektórych praw lub ich zawieszenie powinny podlegać okresowej niezależnej kontroli sprawowanej przez ustawodawcę. Wszelkie przepisy nadzwyczajne wprowadzone w stanie wyjątkowym powinny podlegać odpowiedniej kontroli władzy ustawodawczej. Powinien również istnieć istotny nadzór sądowy nad środkami wyjątkowymi lub stanem wyjątkowym, aby zapewnić ich zgodność z wyżej opisanymi ograniczeniami.

Dodatkowe wskazówki dotyczące stanów wyjątkowych znajdują się w uwadze ogólnej nr 29 Komitetu Praw Człowieka oraz w:

ARTYKULE 4 MIĘDZYNARODOWEGO PAKTU PRAW OBYWATELSKICH I POLITYCZNYCH

1. W przypadku gdy wyjątkowe niebezpieczeństwo publiczne zagraża istnieniu narodu i zostało ono urzędowo ogłoszone, Państwa-Strony niniejszego Paktu mogą podjąć kroki mające na celu zawieszenie stosowania zobowiązań wynikających z niniejszego Paktu w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji, pod warunkiem, że kroki te nie są sprzeczne z innymi ich zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego i nie pociągają za sobą dyskryminacji wyłącznie z powodu rasy, koloru skóry, płci, języka, religii lub pochodzenia społecznego.
2. Powyższe postanowienie nie upoważnia do zawieszenia stosowania postanowień artykułów 6, 7, 8 (ustępy 1 i 2), 11, 15, 16 i 18.
3. Każde z Państw-Stron niniejszego Paktu, korzystające z prawa do zawieszenia stosowania zobowiązań, poinformuje natychmiast pozostałe Państwa-Strony niniejszego Paktu, za pośrednictwem Sekretarza Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych, jakie postanowienia Paktu zostały zawieszone oraz jakie były tego powody. Następnie Państwo to zawiadomi tą samą drogą o terminie, w którym zawieszenie przestaje obowiązywać.

Zasady z Syrakuz dotyczące ograniczania i odstępstw od postanowień Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

SANKCJE ZA NARUSZANIE ŚRODKÓW NADZWYCZAJNYCH

www.ohchr.org

- Państwa muszą egzekwować wszelkie środki nadzwyczajne w sposób humanitarny, z poszanowaniem zasady proporcjonalności przy nakładaniu sankcji za ich naruszenie oraz muszą zapewnić, aby sankcje nie były nakładane w sposób uznaniowy lub dyskryminujący. Na przykład osoby niepełnosprawne lub ofiary przemocy domowej nie powinny podlegać karom, jeżeli naruszyły środki nadzwyczajne związane z COVID-19, aby zapewnić sobie ochronę.
- Państwa powinny pozbawiać ludzi wolności tylko w ostateczności, z powodów określonych prawem i przy zachowaniu odpowiednich zabezpieczeń proceduralnych. Pozbawienie wolności musi być uzasadnione, konieczne i proporcjonalne do okoliczności, nawet w stanie wyjątkowym.
- Podczas oceny zasadności zatrzymywania ludzi Państwa powinny zwracać szczególną uwagę na wpływ przeludnienia w miejscach pozbawienia wolności na zdrowie publiczne oraz na szczególne narażenie osób zatrzymanych na ryzyko związane z sytuacją kryzysową COVID-19.
- Grzywny powinny być proporcjonalne do wagi popełnionego wykroczenia. Oceniając odpowiednią kwotę grzywny należy wziąć pod uwagę indywidualne okoliczności, w tym skutki związane z płcią. Jest to szczególnie istotne w przypadku osób bezrobotnych lub osób, które nie generują dochodu z powodu wprowadzenia środków nadzwyczajnych.
- Środki regulacyjne dotyczące dezinformacji na temat epidemii COVID-19 powinny być opracowywane w sposób ostrożny, ponieważ mogą prowadzić do cenzury niepopularnych lub mniejszościowych opinii. Należy unikać nakładania kar na mocy prawa karnego za wykroczenia dotyczące informacji. Państwa powinny stosować mniej ingerujące środki zwalczania rozprzestrzeniania się dezinformacji, takie jak promowanie niezależnego sprawdzania faktów, edukacji i umiejętności korzystania z mediów. Niezbędne jest, aby rządy i firmy internetowe w pierwszej kolejności zajęły się dezinformacją same przekazując jasne, wiarygodne i oparte na faktach informacje.

Aby uzyskać dodatkowe informacje dotyczące prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego, patrz uwaga ogólna nr 35 Komitetu Praw Człowieka.

EGZEKOWANIE PRAWA I ŚRODKI NADZWYCZAJNE

- Funkcjonariusze organów ścigania mogą używać siły tylko wtedy, gdy jest to absolutnie konieczne. Mogą to robić w zakresie wymaganym do wykonywania swoich obowiązków i tylko wtedy, gdy mniej szkodliwe środki okażą się wyraźnie nieskuteczne.
- Operacje organów ścigania, w tym przeprowadzane podczas działań nadzwyczajnych lub stanu wyjątkowego powinny być zgodne z odpowiednimi międzynarodowymi normami i standardami, w tym z „Kodeksem postępowania funkcjonariuszy organów ścigania”, „Podstawowymi zasadami ONZ dotyczącymi użycia siły i broni palnej przez funkcjonariuszy organów ścigania” oraz „Wytycznymi ONZ dotyczącymi praw człowieka w związku z użyciem mniej śmiertelnej broni przez organy ścigania”.
- Zasadniczo wojsko nie powinno pełnić funkcji policji. Sytuacje wyjątkowe mogą jednak wymagać wykorzystania wojska w kontekście egzekwowania prawa przez określony czas i w ściśle określonych okolicznościach.
- Ilekroć członkowie sił zbrojnych pełnią funkcje związane z egzekwowaniem prawa, powinni podlegać władzy cywilnej i ponosić odpowiedzialność na mocy prawa cywilnego oraz podlegać normom stosowanym wobec funkcjonariuszy organów ścigania na mocy międzynarodowego prawa dotyczącego praw człowieka.
- Wszelkie oskarżenia o naruszenie praw człowieka, w tym nadużycie władzy, samowolne aresztowanie, przemoc seksualną i przemoc ze względu na płeć przez organy ścigania i personel wojskowy muszą zostać skutecznie i niezwłocznie zbadane, a sprawcy postawieni przed sądem.

Jest to szczególnie ważne w świetle ogromnych uprawnień przyznanych w wielu obszarach organom ścigania i personelowi wojskowemu podczas pandemii COVID-19.

Dodatkowe wskazówki dotyczące użycia siły oraz postępowania funkcjonariuszy organów ścigania znajdują się w „Kodeksie postępowania funkcjonariuszy organów ścigania”, „Podstawowych zasadach ONZ dotyczących użycia siły i broni palnej przez funkcjonariuszy organów ścigania” oraz „Wytocznych ONZ dotyczących praw człowieka w związku z użyciem mniej śmiertelnej broni przez organy ścigania”.