

Michał Balcerzak

Uniwersytet Szczeciński, Polska

michal.balcerzak@usz.edu.pl

ORCID: 0000-0002-6421-1742

<https://doi.org/10.26881/gsp.2025.1.01>

Prawa człowieka w sytuacjach kryzysowych – zastosowanie klauzuli derogacyjnej w art. 15 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i prace Rady Europy

Wprowadzenie

Nie będzie przesadą stwierdzenie, że lata 20. XXI w. to czas kryzysów i sytuacji nadzwyczajnych, stanowiących zagrożenie dla praw człowieka. Wprawdzie sytuacje tego rodzaju nie stanowiły rzadkości także wcześniej, jednak globalna pandemia COVID-19 w latach 2020–2022, w połączeniu z kryzysem wywołanym zmianami klimatycznymi, a także kryzys bezpieczeństwa europejskiego i światowego uzasadniają tezę, że doszło do nałożenia się wielu zdarzeń i czynników kryzysowych, co współcześnie przyjęło się nazywać „polikryzysem”. Są to czasy wystawiające na próbę zarówno stan przestrzegania praw człowieka, jak i systemy międzynarodowe zaprojektowane z myślą o kontroli wykonywania zobowiązań państw oraz współdziałaniu na rzecz poprawy standardów w tej dziedzinie.

W tym kontekście należy odnotować, że pandemia COVID-19 wywołała intensywną refleksję na temat tego, w jaki sposób państwa reagują na niebezpieczeństwa dla życia publicznego, wymagające czasowych ograniczeń niektórych praw i wolności. Refleksja ta była podejmowana zarówno w pracach organizacji międzynarodowych, jak i na forum doktrynalnym¹. Poniżej przytaczam i komentuję wnioski, jakie sformułowano na temat praw człowieka w sytuacjach kryzysowych, analizując powoływanie się przez państwa-strony Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności² na jej art. 15, przewidujący możliwość derogacji niektórych zobowiązań zawartych w tym traktacie. Wnioski te zostały przedstawione przez Grupę projektodawczą CDDH-SCR (*Drafting Group on Human Rights in situations of crisis*) utworzoną przez Komitet

¹ Zob. m.in. *COVID-19 and Human Rights*, eds. A. Lyons, M.F. Davis, M. Kjaerum, Routledge 2021.

² Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: EKPCz lub Konwencja).

Zarządzający Praw Człowieka Rady Europy, pracującą nad tym zagadnieniem w latach 2022–2024.

Mandat Grupy CDDH-SCR polegał na analizie praktyki państw członkowskich Rady Europy, a następnie na przygotowaniu sprawozdania w odniesieniu do derogacji na podstawie art. 15 EKPCz w sytuacjach kryzysowych. Ponadto Grupa opracowała dokument (tzw. *toolkit*) ułatwiający państwom dokonywanie oceny wpływu środków stosowanych w sytuacjach kryzysowych na prawa człowieka, a także projekt zalecenia Komitetu Ministrów RE o skutecznej ochronie praw człowieka w sytuacjach kryzysowych³.

Tytułem wprowadzenia należy poczynić następującą uwagę terminologiczną: okolicznością uzasadniającą powołanie się przez państwo-stronę EKPCz na art. 15 dla uzasadnienia tymczasowego zawieszenia niektórych zobowiązań konwencyjnych jest „wojna lub inne niebezpieczeństwo publiczne zagrażające życiu narodu”. Tymczasem w pracach Grupy CDDH-SCR przyjęto szerszą perspektywę, nie nawiązując do terminologii użytej w art. 15 Konwencji – „niebezpieczeństwo publiczne” (*public emergency*), lecz posługując się sformułowaniem „sytuacje kryzysowe” (*situations of crisis*). Pomiedzy wspomnianymi terminami nie należy stawiać znaku równości, gdyż sytuacja kryzysowa może nie osiągnąć pułapu niebezpieczeństwa publicznego, o którym mowa w art. 15 EKPCz. W sprawozdaniu z prac Grupy CDDH-SCR wyjaśniono, że „sytuację kryzysową rozumie się jako każdą sytuację, która wymaga odpowiedzi państwa, która może wiązać się ze zmianami w podziale władzy i funkcji na poziomie państwa, a także przyjęcie środków wykraczających poza zwykłe ramy prawne, niezależnie od tego, czy środki takie zostały przyjęte w ramach ogłoszonego stanu wyjątkowego czy też nie, lub w podobnym reżimie prawnym”⁴.

W kontekście powyższego „sytuacja kryzysowa” jest definiowana przez pryzmat reakcji państwa i zmian w alokacji kompetencji organów państwowych w reakcji na zagrożenie, a nie przez wpływ tego zagrożenia na życie publiczne. Tak rozumiane pojęcie „sytuacji kryzysowej” czy też „kryzysu” zostało uznane za użyteczne dla prac Grupy projektodawczej CDDH-SCR, natomiast należy pamiętać, że nie wpływa to na interpretację konwencyjnego pojęcia „niebezpieczeństwa publicznego”, wynikającego z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz lub Trybunał). W orzecznictwie tym przyjęto, że „niebezpieczeństwo publiczne” to nadzwyczajne i nagłe zagrożenie, które wpływa na całą populację i tworzy zagrożenie dla zorganizowanego życia wspólnoty tworzącej państwo⁵.

³ Projekt zalecenia w tłumaczeniu na jęz. polski został zamieszczony na końcu niniejszego opracowania.

⁴ Zob. Memorandum wyjaśniające do projektu zalecenia CM/Rec(2004)xx Komitetu Ministrów w sprawie skutecznej ochrony praw człowieka w sytuacjach kryzysowych, CDDH-SCR(2004)R6 Addendum, s. 6.

⁵ Wyrok ETPCz z dnia 18 stycznia 1978 r. w sprawie *Lawless przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, HUDOC, § 207.

1. Przegląd procedur wewnętrznych państw-stron EKPCz w odniesieniu do derogacji w sytuacjach kryzysowych na podstawie art. 15 Konwencji

Wypada zacząć od stwierdzenia, że mechanizm pozwalający na odstąpienie od wykonywania niektórych zobowiązań zawartych w EKPCz w czasie wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego (mechanizm derogacyjny) w art. 15 EKPCz został poddany szczegółowej analizie w piśmiennictwie, stąd nie ma potrzeby powtarzania ustaleń na temat jego istoty i interpretacji⁶. Celem poniższych rozważań jest natomiast skomentowanie ustaleń raportu Grupy projektodawczej CDDH-SCR (dalej: raport CDDH-SCR)⁷, która zebrała dane o praktyce państw-stron Konwencji w odniesieniu do stosowania art. 15 EKPCz, a w szczególności skupiła się na dylematach związanych z powoływaniem się na klauzulę derogacyjną w kontekście pandemii COVID-19. Przypomnijmy bowiem, że w 2020 r. aż (lub tylko) dziesięć państw-stron Konwencji zdecydowało się powołać na art. 15 EKPCz dla uzasadnienia tymczasowego zawieszenia niektórych praw i wolności konwencyjnych. Co ciekawe, niemal wszystkie z tych państw należały w sensie geograficznym do Europy Wschodniej⁸.

Sprawozdanie z prac Grupy projektodawczej CDDH-SCR ma tę niewątpliwą zaletę, że gromadzi i analizuje dane na temat stosowania przez państwa-strony EKPCz mechanizmu derogacji, uzyskane w odpowiedzi na ankietę⁹. Zawarto w niej m.in. pytania o tryb i procedurę wewnętrzną (tj. krajową) prowadzącą do decyzji o derogacji, a także o dotychczasowe doświadczenia państw w tym zakresie. W szczególności zapytano państwa o sytuacje, w których rozważano zgłoszenie derogacji, ale ostatecznie do niej nie doszło. Ponadto zwrócono się do państw o informacje o stosowaniu oceny wpływu na prawa człowieka (*human rights impact assessment*) w okolicznościach innych niż przy rozważaniu derogacji.

Z odpowiedzi państw-stron na ankietę Grupy CDDH-SCR wynika, że procedurę podejmowania decyzji o zasadności lub niezasadności derogowania zobowiązań na podstawie EKPCz posiadają tylko cztery państwa-strony: Finlandia, Łotwa, Hiszpania

⁶ W piśmiennictwie polskim zob. m.in. T. Jasudowicz, *Studium substancjalnych przesłanek dopuszczalności środków derogacyjnych* [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, red. idem, Toruń 1997, s. 45–82; B. Latos, *Klauzula derogacyjna i limitacyjna w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2008; L. Garlicki, *Artykuł 15 [w:] Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, red. idem, Warszawa 2010, s. 794–808; M. Balcerzak, *O celach i funkcjach klauzuli derogacyjnej z art. 15 Europejskiej konwencji praw człowieka w kontekście pandemii COVID-19* [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020, s. 627–643.

⁷ Zob. *Report on member States' practice in relation to derogations from the ECHR in situations of crisis*, 16 grudnia 2022 r., CDDH(2022)R97 Addendum 4, <https://rm.coe.int/steering-committee-for-human-rights-cddh-draft-report-on-member-states/1680a96acd> [dostęp: 12.12.2024].

⁸ Notyfikacje na podstawie art. 15 EKPCz w związku z pandemią COVID-19 złożyły: Albania, Armenia, Estonia, Gruzja, Łotwa, Macedonia Północna, Mołdawia, Rumunia, San Marino i Serbia.

⁹ Zob. *Report...*, s. 26–27.

i Turcja¹⁰. W Finlandii kwestię derogacji od postanowień traktatów z dziedziny praw człowieka reguluje ustawa o kompetencjach w stanie nadzwyczajnym, która przewiduje taką możliwość jedynie w odniesieniu do najpoważniejszych kryzysów militarnych zagrażających istnieniu państwa. W pozostałych przypadkach państwo jest zobligowane do działania w ramach ograniczeń traktatowych. Derogacja jest możliwa tylko po ogłoszeniu stanu nadzwyczajnego przez rząd działający wspólnie z prezydentem, a ostateczną decyzję o derogacji podejmuje rząd na wniosek ministra spraw zagranicznych.

Na Łotwie ustawa o stanach nadzwyczajnych pozwala Radzie Ministrów przy podejmowaniu decyzji w tym przedmiocie na wprowadzenie „całkowitego lub częściowego zawieszenia wykonywania zobowiązań zawartych w porozumieniach międzynarodowych, jeżeli ich wykonywanie może mieć negatywny wpływ na zapobieżenie lub przezwyciężenie zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego”. Ta podstawa ustawowa umożliwia rządowi derogowanie zobowiązań traktatowych, a ostateczna decyzja należy do ministra odpowiedzialnego za wykonywanie konkretnego traktatu; w przypadku Konwencji jest to minister spraw zagranicznych. Łotwa należy do grona państw, które notyfikowały derogację na podstawie art. 15 EKPCz w związku ze środkami podjętymi w odpowiedzi na pandemię COVID-19, co miało miejsce po wprowadzeniu specjalnego reżimu ustawowego.

Ustawodawstwo hiszpańskie, a konkretnie ustawa nr 25/2014 o traktatach i innych porozumieniach międzynarodowych pozwala na „zawieszenie” stosowania traktatu zgodnie z regułami przewidzianymi w nim samym lub w ogólnych zasadach prawa międzynarodowego. Decyzję w tej sprawie podejmuje Rada Ministrów na wniosek ministra spraw zagranicznych i współpracy, w koordynacji z ministerstwem odpowiedzialnym za przedmiot traktatu. W przypadku derogacji zobowiązań zawartych w najważniejszych traktatach, takich jak EKPCz, decyzja podlega zatwierdzeniu przez parlament. Procedura podejmowania decyzji o zawieszeniu stosowania traktatu przez władzę wykonawczą nie przewiduje oceny wpływu na prawa człowieka, jednak takiej oceny może dokonać parlament w kontekście zatwierdzenia lub braku zatwierdzenia decyzji rządu.

W Turcji kwestia zawieszenia praw i zobowiązań zawartych w traktatach z dziedziny praw człowieka może być rozpatrywana po ogłoszeniu przez prezydenta stanu nadzwyczajnego w zgodzie z warunkami i procedurą przewidzianą w konstytucji i ustawie o stanie nadzwyczajnym z 1993 r.

Szereg państw w odpowiedzi na ankietę przesłaną przez Grupę CDDH-SCR opisało swoje procedury i działania *ad hoc*, podejmowane wiosną 2020 r. po wystąpieniu kryzysu sanitarnego wywołanego koronawirusem¹¹. W Czechach działania *ad hoc* polegały na konsultacji i wymianie korespondencji pomiędzy rządowym komisarzem do spraw praw człowieka a Ministerstwem Spraw Zagranicznych (dalej: MSZ). W Estonii procedura *ad hoc* obejmowała konsultacje z udziałem MSZ, kancelarii premiera

¹⁰ Zob. *ibidem*, pkt 30.

¹¹ *Ibidem*, pkt 40 i nn.

i krajowej instytucji praw człowieka (*Öiguskantsler*). W ich wyniku uznano, że działania podejmowane na skutek pandemii COVID-19 były wprawdzie zgodne z konstytucją krajową, ale sytuacja była daleka od normalnej, co wpłynęło na decyzję rządu estońskiego, aby notyfikować podjęte środki Sekretarzowi Generalnemu RE na podstawie art. 15 EKPCz. Estończycy w deklaracji o derogacji zaznaczyli, że środki te „mogą” łączyć się z derogacją niektórych zobowiązań konwencyjnych, ale nie przesądzały tej kwestii.

Francja, odpowiadając na ankietę Grupy CDDH-SCR, poinformowała, że środki podejmowane w stanach nadzwyczajnych były oceniane pod kątem wpływu na prawa wynikające z EKPCz przez służby prawne Ministerstwa Europy i Spraw Zagranicznych, we współpracy z odpowiednimi resortami (spraw wewnętrznych, sprawiedliwości, zdrowia). Ocenę wpływu na prawa człowieka przeprowadza się z odniesieniem do standardów konstytucyjnych, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a także innych traktatów międzynarodowych, w tym Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych¹². Ogłoszenie stanu nadzwyczajnego we Francji nie oznacza automatycznie konieczności derogowania niektórych zobowiązań z EKPCz. Od czasu przystąpienia do EKPCz w 1974 r. Francja siedmiokrotnie ogłaszała stan wyjątkowy w odniesieniu do całości lub części swojego terytorium, a raz – stan nadzwyczajny z powodów sanitarnych. Jednak tylko dwukrotnie skorzystała z mechanizmu derogacyjnego na podstawie art. 15 EKPCz. Ostateczna decyzja o powołaniu się na art. 15 Konwencji należy do rządu, odpowiedzialnego przed parlamentem.

W Wielkiej Brytanii *Human Rights Act* z 1998 r. przewiduje procedurę „desygnowania” derogacji, która jest nie tyle procedurą decydowania o powołaniu się na art. 15 Konwencji, co wywołuje skutek w prawie wewnętrznym, prowadząc do derogowania na podstawie prawa międzynarodowego. Decyzja o „desygnowaniu” derogacji podjęta przez rząd podlega zatwierdzeniu w obu izbach parlamentu w ciągu 40 dni. W powyższej procedurze nie dokonuje się oceny wpływu na prawa człowieka, jeśli jednak derogacja ma dotyczyć środków legislacyjnych, to rząd jest zobowiązany do przedstawienia analizy dotyczącej praw człowieka wraz z projektem aktu legislacyjnego; ponadto projekt podlega także ocenie parlamentarnej połączonej komisji do spraw praw człowieka.

Warto odnotować, że w polskim porządku prawnym kwestia zawieszenia stosowania umowy międzynarodowej jest uregulowana u ustawie o umowach międzynarodowych¹³, ale dotyczy ona zawieszenia umowy w całości. Zasadniczo można byłoby wywodzić, *a maiori ad minus*, że w drodze tej procedury można także doprowadzić do

¹² Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: MPPOiP).

¹³ Zob. art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 127 ze zm.). Minister kierujący działem administracji rządowej właściwy do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa, po uzgodnieniu z zainteresowanymi ministrami, składa Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw zagranicznych, wnioski o zawieszenie lub przywrócenie stosowania umowy międzynarodowej. Decyzję w sprawie zmiany zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej podejmuje Prezydent RP, natomiast w świetle art. 25 ust. 2 przywołanej ustawy zmiana zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą Sejmu wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w tej ustawie.

zawieszenia stosowania części umowy międzynarodowej, aczkolwiek jej wieloetapowy i potencjalnie czasochłonny charakter stawia pod znakiem zapytania, czy jest to optymalny sposób podejmowania decyzji o powołaniu się na klauzulę derogacyjną w EKPCz. Należy przy tym podkreślić, że polskie prawo nie ustanawia osobnej procedury podejmowania decyzji o ewentualnym powołaniu się na art. 15 EKPCz dla uzasadnienia środków derogujących stosowanie niektórych praw i wolności.

Interesujące, że ustawa o stanie wyjątkowym przewiduje, iż „Minister właściwy do spraw zagranicznych notyfikuje Sekretarzowi Generalnemu Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy wprowadzenie i zniesienie stanu wyjątkowego”¹⁴. Funkcja tego przepisu nie jest do końca jasna, ponieważ trudno doszukać się postanowień prawa międzynarodowego, które obligują do informowania Sekretarzy Generalnych tych dwóch organizacji o każdorazowym wprowadzaniu lub znoszeniu stanów nadzwyczajnych. Ponadto sama notyfikacja, o której mowa w ustawie o stanie wyjątkowym, nie jest równoważna z powołaniem się na klauzulę derogacyjną z art. 15 EKPCz (lub – analogicznie – art. 4 MPPOiP).

Jak wiadomo, Polska nie powołała się na art. 15 EKPCz w kontekście wprowadzenia środków zwalczających skutki pandemii COVID-19. Z polskiej odpowiedzi na ankietę Grupy CDDH-SCR wynika, że taka możliwość była rozpatrywana jako rozwiązanie doraźne, realizowane w drodze uchwały Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego w przypadku danego ograniczenia. Jednak żadne z ministerstw konsultowane przez MSZ w tej sprawie nie opowiedziało się za taką potrzebą¹⁵. Można wysunąć przypuszczenie, że na decyzji o braku powołania się na art. 15 EKPCz w kontekście COVID-19 mógł zaważyć zarówno brak doświadczeń z uruchamianiem procedury derogacyjnej, jak i przekonanie, że nie jest to konieczne i wystarczają zwykłe ramy prawne, pozwalające na stosowanie ograniczeń w korzystaniu z praw człowieka. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że z perspektywy konwencyjnej i konstytucyjnej ochrony praw człowieka decyzja o braku derogacji jest z pewnością korzystniejsza niż decyzja o jej zastosowaniu. O ile bowiem w mechanizmie derogacyjnym można upatrywać odciążenia organów państwa i poluznienia gorsetu zobowiązań traktatowych w dziedzinie praw człowieka dla skoncentrowania się na zwalczaniu stanu nadzwyczajnego, o tyle derogacja prowadzi do obniżenia poziomu ochrony i trudno uznać ją za dobrodziejstwo.

Na marginesie trzeba wspomnieć, że w Polsce w czasie pandemii COVID-19 wprowadzono żadnego ze stanów nadzwyczajnych przewidzianych w Konstytucji RP¹⁶, tj. stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej. Zastosowano natomiast przepisy ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹⁷, pozwalające ogłosić stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii. W świetle art. 46 ust. 1 tej ustawy stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii na obszarze

¹⁴ Zob. art. 7 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1928 ze zm.).

¹⁵ Zob. *Report...*, pkt 37.

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁷ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r., poz. 924 ze zm.; dalej: u.z.z.z.).

województwa lub jego części ogłasza wojewoda w drodze rozporządzenia, na wniosek państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. Natomiast jeżeli zagrożenie epidemiczne lub epidemia występuje na obszarze więcej niż jednego województwa, stany te może ogłosić w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw zdrowia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego (art. 46 ust. 2 u.z.z.z.). Przepisy wspomnianej ustawy nadają wymienionym wyżej organom kompetencje do ustanowienia pewnych czasowych ograniczeń, zakazów i nakazów, także w zakresie praw i wolności (np. wolności przemieszczania się). W ustawie nie ma jednak żadnych przepisów odnoszących się do ewentualnego wszczęcia procedury prowadzącej do powołania się na art. 15 Konwencji i notyfikację derogacji niektórych praw zawartych w EKPCz.

2. Praktyka powoływania się na art. 15 EKPCz przez państwa-strony Konwencji

Jak już wspomniano, najnowsze doświadczenia w zakresie powoływania się przez państwa-strony Konwencji na art. 15 tego aktu dotyczą okresu pandemii COVID-19 i lat 2020–2021; wcześniej względy sanitarne stanowiły podstawę takiej notyfikacji jedynie sporadycznie (Gruzja poinformowała o takich środkach w 2006 r. po wykryciu ogniska ptasiej grypy H5N1). W raporcie CDDH-SCR przypomniano natomiast inne okoliczności, które były podstawą powoływania się przez państwa-strony EKPCz na klauzulę derogacyjną. Okoliczności te podzielono umownie na następujące kategorie:

1. derogacje w kontekście zagrożenia terrorystycznego:
 - notyfikacje Zjednoczonego Królestwa w odniesieniu do Irlandii Północnej w latach 1957–2001, a także w stosunku do zagrożenia ze strony osób podejrzewanych o terroryzm międzynarodowy w latach 2001–2005,
 - notyfikacje Irlandii w latach 1957–1962 oraz 1976–1977,
 - notyfikacje Turcji w latach 1990–2002 w kontekście zagrożenia bezpieczeństwa narodowego,
 - notyfikacje Francji w latach 2015–2017;
2. derogacje w kontekście międzynarodowych konfliktów zbrojnych:
 - notyfikacje Ukrainy w związku z działaniami separatystów wspomaganych przez armię rosyjską w 2014 r. oraz po napaści Rosji na Ukrainę w 2022 r.,
 - notyfikacje Armenii i Azerbejdżanu w związku z konfliktem o Górski Karabach w 2020 r.,
 - notyfikacja Mołdawii z 2022 r. w związku z zagrożeniem wywołanym napaścią Rosji na Ukrainę;
3. derogacje w kontekście prób zamachu stanu lub powstań:
 - notyfikacje Turcji z lat 1963–1964, 1970, 1971–1973, 1980–1987 i 2016–2018,
 - notyfikacje junty wojskowej w Grecji w 1967 r.,
 - notyfikacja Gruzji z 2007 r.;

4. derogacje w kontekście gwałtownych niepokojów społecznych:

- notyfikacje Turcji w latach 1961–1963, 1974–1975, 1978–1980,
- notyfikacja Francji w stosunku do Nowej Kaledonii w 1985 r.,
- notyfikacja Albanii w 1997 r.,
- notyfikacja Armenii w 2008 r.¹⁸

W raporcie CDDH-SCR zwrócono uwagę na różnorodność stosowania notyfikacji derogacyjnych, jeśli chodzi o zakres temporalny (od kilku tygodni w przypadku pojedynczych zdarzeń do kilkudziesięciu lat w odniesieniu do zagrożeń terrorystycznych), a także przestrzenny (niektóre notyfikacje dotyczyły części terytorium państw-stron Konwencji)¹⁹. W przypadku stosowania klauzuli derogacyjnej w kontekście COVID-19 deklaracje państw-stron obejmowały całe terytorium i trwały zwykle od dwóch do sześciu miesięcy, a niekiedy dłużej (Gruzja notyfikowała środki derogacyjne dotyczące zwalczania pandemii dwukrotnie – w marcu 2020 i styczniu 2022 r., które w sumie były stosowane przez okres dwóch lat i dziewięciu miesięcy).

Praktyka stosowania art. 15 EKPCz w kontekście zakresu praw i wolności dotkniętych środkami derogacyjnymi jest także różnorodna. Odpowiadając na zagrożenia związane z COVID-19, państwa-strony Konwencji deklarowały zastosowanie środków tymczasowo zawieszających korzystanie m.in. z prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego oraz prawa do rzetelnego procesu (Estonia i Gruzja), a także prawa do prywatności i wolności zgromadzeń (Albania, Estonia, Gruzja, Litwa, Macedonia Północna). Niektóre notyfikacje informowały o środkach ingerujących w prawo do edukacji i swobodę poruszania się (art. 2 Protokołu nr 1 oraz art. 2 Protokołu nr 4 do EKPCz).

Nie jest łatwo jednoznacznie scharakteryzować motywację państw-stron EKPCz, które zdecydowały się notyfikować środki derogacyjne na podstawie art. 15 Konwencji. Dla części państw (np. Estonii) powodem złożenia notyfikacji było przekonanie, że szeroko i ogólnie zastosowane restrykcje bez zindywidualizowanego podejścia (tj. w odniesieniu do całej populacji) mogą być później uznane za nie do zaakceptowania przez ETPCz. Podobne zdanie wyraziła Łotwa, dodając, że decyzja o derogacji była także podyktowana dążeniem do tego, aby zastosowane ograniczenia praw i wolności nie wyszły poza ramy wskazane w notyfikacji. Dla niektórych państw zgłoszenie derogacji miało wręcz wymiar symboliczny, pozwalający na podkreślenie, że zastosowane środki nie stanowią części normalnego reżimu prawnego. Francja zaznaczyła z kolei, że wynikający z orzecznictwa ETPCz warunek nieadekwatności „zwykłych środków lub restrykcji, przewidzianych w Konwencji dla zachowania bezpieczeństwa publicznego, zdrowia i porządku publicznego” (dla dopuszczalności derogacji) może być dla niektórych państw zachętą do ogłaszania stanów nadzwyczajnych i derogowania praw konwencyjnych, aby korzystać z szerszego marginesu oceny²⁰.

Kwestia relacji między stosowaniem derogacji na podstawie art. 15 EKPCz a formalnym wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego, a precyzyjniej rzecz ujmując –

¹⁸ Zob. *Report...*, pkt 48–51.

¹⁹ *Ibidem*, pkt 57 i nn.

²⁰ *Ibidem*, pkt 100.

uzależnieniem dopuszczalności derogacji od oficjalnego ogłoszenia takiego stanu – nie jest jednakowo postrzegana wśród państw-stron Konwencji. W niektórych państwach ogłoszenie stanu nadzwyczajnego jest konieczne dla ewentualnej derogacji (Armenia, Niderlandy), zaś w niektórych nie (m.in. Belgia, Estonia, Francja, Litwa, Czarnogóra, Polska, Wielka Brytania)²¹. W świetle sformułowania art. 15 EKPCz takiej konieczności nie widzi także ETPCz, natomiast warto dodać, że kwestia ta wygląda inaczej z perspektywy mechanizmu derogacyjnego przewidzianego w art. 4 MPPOiP, gdyż derogacja na tej podstawie wymaga „oficjalnego ogłoszenia stanu niebezpieczeństwa publicznego”.

Podsumowanie

Prace Grupy CDDH-SCR pozwoliły przeanalizować i rzucić więcej światła na praktykę państw-stron Konwencji w odniesieniu do stosowania art. 15 EKPCz. Odpowiedzi na ankietę dały asumpt do porównań i wniosków, z których za najważniejszy należy uznać brak jednolitego podejścia państw do instytucji derogacji, tak w warstwie funkcjonalnej, jak i warstwie procedur krajowych. Jeśli chodzi o tę pierwszą – należy mieć na względzie, że tymczasowe zawieszenie wykonywania niektórych zobowiązań konwencyjnych jest zawsze uprawnieniem, a nie obowiązkiem państwa. Sposób korzystania z tego uprawnienia podlega kontroli ETPCz, jeśli argument dotyczący derogacji zostanie podniesiony przez państwo w postępowaniu ze skargi indywidualnej (ewentualnie międzypaństwowej). W każdym wypadku nie istnieje prawnomiędzynarodowy obowiązek derogacji zobowiązań z powołaniem się na art. 15 EKPCz, a jedynie taka możliwość w ściśle określonych okolicznościach. Możliwość ta wywołuje obniżenie poziomu ochrony praw i wolności człowieka, stąd trudno decyzję o derogacji traktować jako sprzyjającą tej ochronie.

Odnosnie do aspektu proceduralnego, tj. procedur krajowych stosowanych przy podejmowaniu decyzji o derogacji, prace Grupy CDDH-SCR wykazały duże zróżnicowanie praktyki, a także sporadyczność występowania procedur przewidzianych *stricte* dla decydowania o notyfikacji na podstawie art. 15 Konwencji. Należy zauważyć, że EKPCz wprowadza reżim proceduralny związany ze stosowaniem klauzuli derogacyjnej (obowiązek notyfikacji Sekretarzowi Generalnemu RE), ale tylko z perspektywy samego sposobu zakomunikowania decyzji państwa. Kwestia procedur wewnętrznych pozostaje w zakresie swobody państwa-strony EKPCz, jednak trudno byłoby zaprzeczyć, że istnienie procedury krajowej przewidzianej *expressis verbis* w przypadku rozważania derogacji na podstawie art. 15 EKPCz niewątpliwie poprawia gotowość systemu prawnego państwa-strony na odpowiednie zareagowanie w przypadku niebezpieczeństwa publicznego. Stąd też należy sformułować postulat, aby taką procedurę wyraźnie określono w polskim systemie prawnym, znosząc występującą obecnie

²¹ *Ibidem*, pkt 86 i nn.

lukę. Istotnym elementem takiej procedury powinno być dokonywanie wszechstronnej oceny wpływu stosowanych środków na stan przestrzegania praw człowieka.

Należy też podkreślić, że motywacją dla wprowadzenia czytelnych procedur decyzyjnych o derogacji na podstawie art. 15 EKPCz jest wspomniany na początku tego opracowania „polikryzys”, a w szczególności zagrożenie bezpieczeństwa międzynarodowego w Europie wywołanego napaścią Rosji na Ukrainę w 2022 r. i konfrontacyjną postawą państwa-agresora. Systemy prawne państw członkowskich Rady Europy posiadają zdolność reakcji na różne scenariusze, w tym związane z konfliktem zbrojnym lub hybrydowym. Jednak nie jest bezzasadny postulat, aby kwestia stosowania art. 15 EKPCz „w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu” była regulowana przez dobrze przemyślaną procedurę wewnętrzną w każdym państwie członkowskim Rady Europy.

Aneks

Projekt zalecenia CM/Rec(2024)xx Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie skutecznej ochrony praw człowieka w sytuacjach kryzysowych²²

Komitet Ministrów Rady Europy, na podstawie z art. 15 lit. b Statutu Rady Europy,

zważywszy, że celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności wśród jej państw członkowskich, m.in. poprzez promowanie wspólnych standardów w dziedzinie praw człowieka;

przypominając o obowiązku państw członkowskich zapewnienia każdej osobie w ich jurysdykcji praw i wolności wskazanych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka [...] i protokołach do niej, jeśli mają zastosowanie; oraz, w stosownych przypadkach, obowiązkach wynikających z Europejskiej Karty Społecznej [...] lub Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej [...], a także innych europejskich i międzynarodowych instrumentach praw człowieka;

uznając współpowiązanie praw człowieka, demokracji i praworządności oraz że wszystkie prawa człowieka są uniwersalne, niepodzielne, współzależne i wzajemnie powiązane, oraz że powinny one przysługiwać wszystkim bez dyskryminacji;

²² Tłumaczenie własne autora. Tekst w jęz. angielskim projektu zalecenia (łącznie z memorandum wyjaśniającym) dostępny pod adresem: <https://rm.coe.int/steering-committee-for-human-rights-cddh-drafting-group-on-human-right/1680a8cf03> [dostęp: 12.12.2024].

przyznając [istnienie] zwiększonego ryzyka naruszeń praw człowieka, które może wystąpić w sytuacjach kryzysowych, w tym w wyniku środków podjętych w celu zaradzenia takim sytuacjom, oraz podkreślając potrzebę przyjęcia podejścia opartego na prawach człowieka podczas reagowania na kryzys;

przyznając, że kryzysy mają nieproporcjonalny wpływ na kobiety i dziewczęta;

wyrażając zaniepokojenie wpływem niedawnych kryzysów na prawa człowieka, które dotknęły lub nadal dotyczą państwa członkowskie, takich jak pandemia COVID-19 i wojna wywołana agresją rosyjską na Ukrainę;

przypominając Deklarację ateńską przyjętą w czasie greckiego Przewodnictwa w Komitecie Ministrów z dnia 4 listopada 2020 r. pt. „Skuteczna reakcja na kryzys zdrowia publicznego z pełnym poszanowaniem praw człowieka, demokracji i praworządności”, w której podkreślono zasadnicze znaczenie praw człowieka w czasach kryzysu;

uwzględniając Wytyczne Komitetu Ministrów w sprawie zapewnienia równości i ochrony przed dyskryminacją i nienawiścią podczas pandemii COVID-19 i podobnych kryzysów w przyszłości, a także „toolkit” Komitetu Ministrów dotyczący oceny wpływu działań podejmowanych przez państwo w sytuacjach kryzysowych na prawa człowieka oraz Raport Komitetu Zarządzającego ds. Praw Człowieka na temat praktyki państw członkowskich w odniesieniu do derogacji na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w sytuacjach kryzysowych;

potwierdzając, że derogacja na podstawie art. 15 Konwencji ma charakter wyjątkowej procedury, która jest dopuszczalna tylko w czasie wojny lub innego zagrożenia publicznego zagrażającego życiu narodu, oraz że niektóre prawa są niederogowalne, nawet w najbardziej trudnych okolicznościach;

zaleca, aby rządy państw członkowskich:

1. zapewniły, że prawa człowieka są szanowane i skutecznie chronione podczas sytuacji kryzysowych;
2. w tym celu zapewniły, że zasady zawarte w załączniku do niniejszego zalecenia są wdrażane w praktyce i, jeśli to właściwe, w prawie krajowym;
3. zbadały, w ramach Komitetu Ministrów, wdrażanie niniejszego zalecenia nie później niż pięć lat po jego przyjęciu.

Załącznik do zalecenia CM/Rec(2024)xx

I. Ramy uprawnień nadzwyczajnych

1. Państwa członkowskie powinny, jeśli to możliwe, reagować na sytuację kryzysową z użyciem zwykłych uprawnień.
2. Państwa członkowskie powinny zapewnić, że uprawnienia nadzwyczajne przysługują władzy wykonawczej jedynie w wyjątkowych okolicznościach, gdy normalnie przysługujące uprawnienia byłyby wyraźnie niewystarczające, aby umożliwić skuteczną reakcję na sytuację kryzysową, w celu przezwyciężenia kryzysu i powrotu do sytuacji normalności.
3. Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby ramy prawne regulujące uprawnienia nadzwyczajne były zgodne z nadrzędną zasadą rządów prawa i zapewniały, aby wykonywanie takich uprawnień dokonywało się w zgodzie z zasadami legalności, konieczności, proporcjonalności, tymczasowości oraz przewidywalności.
4. Państwa członkowskie powinny szanować rolę samorządu lokalnego, w tym także, gdy to możliwe, konsultując się z władzami lokalnymi przed przekazaniem im obowiązków związanych z kryzysem.

II. Użycie środków nadzwyczajnych

1. Państwa członkowskie powinny zapewnić, że środki nadzwyczajne są zgodne ze zobowiązaniami z zakresu praw człowieka i szanują nadrzędną zasadę rządów prawa. Wszelkie powiązane ograniczenia powinny szanować zasady legalności, konieczności, proporcjonalności, tymczasowości i przewidywalności.
2. Przy rozważaniu, czy i w jakim stopniu należy wprowadzić ograniczające środki nadzwyczajne, państwa członkowskie powinny, w stosownych przypadkach, przeprowadzać ocenę ich wpływu na prawa człowieka.

III. Zasady równości i niedyskryminacji

1. Państwa członkowskie powinny stosować zasady równości i niedyskryminacji, w tym równości płci, przez cały czas reakcji na kryzys.
2. Państwa członkowskie powinny zapewnić, stosownie do okoliczności, terminowe, znaczące, zrównoważone pod względem płci i inkluzywne konsultacje i uczestnictwo przedstawicieli grup mniejszościowych i grup szczególnie wrażliwych w projektowaniu, wdrażaniu i ocenie środków nadzwyczajnych.
3. Państwa członkowskie powinny podjąć odpowiednie środki w celu zapobiegania i zwalczania przestępstw z nienawiści, a także mowy nienawiści i przemocy w sytuacjach kryzysowych.

IV. Rola parlamentów

Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby parlamenty kontynuowały wykonywanie swoich uprawnień nadzorczych w sytuacjach kryzysowych, zarówno w odniesieniu do wszelkich decyzji władzy wykonawczej, podejmowanych na podstawie kompetencji nadzwyczajnych, jak i we wdrażaniu środków podejmowanych na podstawie tych kompetencji.

V. Rola systemu sądownictwa

Państwa członkowskie powinny utrzymać niezależność i integralność systemu sądownictwa, a także zapewnić skuteczny nadzór sądowy nad dostępnością i wykonywaniem uprawnień nadzwyczajnych oraz skutkami środków nadzwyczajnych.

VI. Rola niezależnych mechanizmów nadzoru

1. Państwa członkowskie powinny umożliwić niezależnym mechanizmom nadzoru, takim jak rzecznicy praw obywatelskich i krajowe instytucje praw człowieka, kontynuowanie wykonywania ich mandatu, a także powstrzymać się od wszelkich działań, które utrudniałyby działalność tych mechanizmów.
2. Państwa członkowskie powinny zapewnić terminowe, znaczące i inkluzywne konsultacje oraz udział niezależnych mechanizmów nadzoru, takich jak rzecznicy praw obywatelskich i krajowe instytucje praw człowieka, w procesach decyzyjnych związanych z kryzysem.

VII. Rola społeczeństwa obywatelskiego

1. Państwa członkowskie powinny wspierać i chronić kluczową rolę organizacji społeczeństwa obywatelskiego w promowaniu i obronie praw człowieka w sytuacjach kryzysowych.
2. Państwa członkowskie powinny zapewnić terminowe, znaczące i inkluzywne konsultacje oraz udział społeczeństwa obywatelskiego w procesach decyzyjnych związanych z kryzysem.

VIII. Wolność ekspresji i rola mediów

1. Państwa członkowskie powinny chronić wolność ekspresji oraz publiczny dostęp do dokładnych i rzetelnych informacji w sytuacjach kryzysowych.
2. Państwa członkowskie powinny zachować szczególną ostrożność, rozważając wdrożenie i stosowanie środków mogących mieć wpływ na wolność mediów.

IX. Derogacje na podstawie art. 15 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

1. Państwa członkowskie powinny przestrzegać wymogów proceduralnych i materialnych w związku z derogacją na podstawie art. 15, zgodnie z jego interpretacją przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.

2. Państwa członkowskie powinny wyklarować i, w stosownych przypadkach, skodyfikować swoje procedury krajowe w związku z derogacją na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Literatura

- Balcerzak M., *O celach i funkcjach klauzuli derogacyjnej z art. 15 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w kontekście pandemii COVID-19* [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka: księga jubileuszowa profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020.
- COVID-19 and Human Rights, eds. A. Lyons, M.F. Davis, M. Kjaerum, Routledge 2021.
- Garlicki L., *Artykuł 15 [w:] Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, red. idem, Warszawa 2010.
- Jasudowicz T., *Studium substancjalnych przesłanek dopuszczalności środków derogacyjnych* [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, red. idem, Toruń 1997.
- Latos B., *Klauzula derogacyjna i limitacyjna w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2008.

Streszczenie

Michał Balcerzak

Prawa człowieka w sytuacjach kryzysowych – zastosowanie klauzuli derogacyjnej w art. 15 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i prace Rady Europy

Artykuł dotyczy problematyki praw człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych, która w kontekście pandemii COVID-19 i innych zagrożeń stała się obiektem wzmożonego zainteresowania zarówno doktryny prawa międzynarodowego, jak i organizacji międzynarodowych. W ramach niniejszego opracowania omówiono wyniki prac Rady Europy nad kwestią odpowiedzi państw na sytuacje nadzwyczajne, a konkretnie sprawozdanie Grupy projektodawczej CDDH-SCR i projekt zalecenia Komitetu Ministrów RE w sprawie skutecznej ochrony praw człowieka w sytuacjach kryzysowych.

Słowa kluczowe: prawa człowieka, sytuacje nadzwyczajne, derogacja, Rada Europy.

Summary

Michał Balcerzak

Human Rights in Times of Crisis: The Application of the Derogation Clause in Article 15 of the European Convention on Human Rights and the Activities of the Council of Europe

The article deals with the issue of human rights in emergency and crisis situations, which in the context of the Covid-19 pandemic and other threats has become an object of increased interest

both for international legal scholarship, as well as international organizations. This article discusses the results of the Council of Europe's work on the issue of states' responses to emergency situations, specifically the report of the CDDH-SCR drafting Group and the draft recommendation of the Committee of Ministers of the European Council on the effective protection of human rights in situations of crisis.

Keywords: human rights, situations of emergency, derogation, Council of Europe.