



Vijeće Europe

Informativni dokumenti

SG/Inf(2020)11

7. travnja 2020.

**Poštovanje demokracije, vladavine prava i ljudskih prava u
okolnostima zdravstvene krize izazvane virusom COVID-19**

Alati za države članice

Uvod

Svrha ovog dokumenta jest državama pružiti alat za nošenje s trenutnom nezapamćenom zdravstvenom krizom ogromnih razmjera na način koji poštuje temeljne vrijednosti demokracije, vladavine prava i ljudskih prava.

Prvenstveno smo svjesni činjenice da se države suočavaju s golemim izazovima u nastojanju da zaštite svoje stanovništvo od prijetnje virusa COVID-19. Također je razumljivo da društvo ne može redovno funkcionirati, osobito s obzirom na zaštitne mjere potrebne za borbu protiv virusa, naime, izolaciju. Štoviše, prihvaćeno je da poduzete mjere neizbježno zadiru u prava i slobode koje su sastavni i nužni dio demokratskog društva utemeljenog na vladavini prava.

Za države članice bit će veliki društveni, politički i pravni izazov kako učinkovito odgovoriti na krizu, a da pri tome osiguraju da mjere koje poduzimaju ne naruše naš stvarni dugoročni interes zaštite demokracije, vladavine prava i ljudskih prava, temeljnih vrijednosti Europe. Upravo u tom pogledu Vijeće Europe mora izvršiti svoj osnovni mandat na način da putem svojih statutarnih organa i svih nadležnih tijela i mehanizama otvori forum koji će kolektivno osigurati da mjere koje države poduzmu budu razmjerne prijetnji koju predstavlja širenje virusa i vremenski ograničene. Virus je uništio mnogo života i mnogo toga do čega nam je jako stalo. Ne smijemo mu dopustiti da uništi naše temeljne vrijednosti i slobodna društva.

1 Derogiranje u vrijeme izvanrednog stanja (Članak 15. Europske konvencije o ljudskim pravima)

Opseg mjera poduzetih kao odgovor na trenutnu prijetnju virusa COVID-19 i način na koje su te mjere primijenjene znatno se razlikuju od države do države u različitim trenutcima. Dok neke restriktivne mjere koje su države članice usvojile mogu biti opravdane na temelju uobičajenih odredbi Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava (u daljem tekstu: Konvencija) koje se odnose na zaštitu zdravlja (vidi članak 5. stavak 1.e., stavak 2. članka 8. do 11. Konvencije i članak 2. stavak 3. Protokola br. 4. uz Konvenciju), izvanredne mjere mogu zahtijevati derogiranja od obveza država na temelju Konvencije. Svaka država treba procijeniti traže li mjere koje je usvojila takvo derogiranje, ovisno o prirodi i opsegu ograničenja prava i sloboda zaštićenih Konvencijom. Mogućnost država da to učine važna je odlika [konvencijskog] sustava, kojom se dopušta neprekinuta primjena Konvencije i njenog nadzornog mehanizma, čak i u najkritičnijim vremenima.¹

Bilo koje derogiranje razmotrit će Europski sud za ljudska prava (Sud) u slučajevima koji mu budu podneseni². Sud je državama dao veliku slobodu procjene u ovom području: „*svaka država ugovornica, koja je odgovorna za „život [svoje] nacije“, prvenstveno treba utvrditi je li taj život ugrožen nekim „izvanrednim stanjem u državi“ i, ako je tako, koliko daleko treba ići u pokušajima da se nadvlada izvanredno stanje. Stoga što su državne vlasti u izravnom i stalnom dodiru s trenutnim hitnim potrebama, one su, načelno, u boljem položaju od međunarodnog suca odlučiti o postojanju takvog izvanrednog stanja i o prirodi i opsegu derogiranja potrebnih da se takvo stanje otkloni. Glede tog pitanja, članak 15. stavak 1. tim vlastima pruža veliku slobodu procjene.*“³

Derogiranje također podliježe formalnim uvjetima: glavnog tajnika Vijeća Europe, koji je depozitar Konvencije, mora se u cijelosti obavijestiti o poduzetim mjerama [kojima se derogira Konvencija], o razlozima za njihovo poduzimanje i o trenutku kada su te

¹ Odgovor Vijeća ministara na PACE-ovu preporuku 2125 (2018).

² Vidi Vodič o članku 15. Konvencije (31. prosinca 2019.) koji je objavilo Tajništvo Suda.

³ *Irska protiv Ujedinjenje Kraljevine*, Presuda od 18.01.1978., Serija A, br. 25., stavak 207.

mjere prestale biti na snazi (<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-conventions/webContent/62111354>).

Određena konvencijska prava ne dozvoljavaju derogiranje: pravo na život, izuzev u kontekstu zakonitih ratnih događanja (članak 2.), zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kazne, zabrana ropstva i prisilnog rada (članak 4. stavak 1.) i pravilo „nema kazne bez zakona“ (članak 7.). Nema derogiranja od ukidanja smrtne kazne ili prava da se ne bude dva puta suđen ili kažnjen u istoj stvari (Protokoli br. 6. i 13. kao i članak 4. Protokola br. 7.).

Derogiranje na temelju članka 15. ne ovisi o formalnom proglašenju izvanrednog stanja ili bio kojeg sličnog režima na nacionalnoj razini. Ujedno, svako derogiranje mora imati jasni temelj u domaćem pravu radi zaštite od proizvoljnosti i mora biti strogo nužno za borbu protiv izvanrednog događaja [stanja] u državi. Države moraju imati u vidu da bilo koje poduzete mjere trebaju nastojati zaštititi demokratski poredak od prijetnji s kojima se suočava te da je potrebno učiniti sve kako bi se zaštitile vrijednosti demokratskog društva, kao što je pluralizam, tolerancija i slobodoumlje⁴. Iako je Sud prihvatio derogiranja opravdavajući neke iznimke od konvencijskih standarda, ona nikada ne mogu opravdati ijednu radnju protivnu najvažnijim konvencijskim zahtjevima zakonitosti i razmjernosti.

2 Poštovanje vladavine prava i demokratskih načela u vrijeme izvanrednog stanja

2.1 Načelo zakonitosti

Čak i u situaciji izvanrednog stanja vladavina prava mora prevladati.⁵ Temeljno načelo vladavine prava je da postupanje države mora biti u skladu sa zakonom.⁶ „Zakon“ u ovom kontekstu uključuje ne samo zakone koje donosi parlament, već i, primjerice, izvanredne podzakonske akte izvršne vlasti, pod uvjetom da su u skladu s ustavom. Mnogi ustavi predviđaju poseban režim (ili režime) u slučaju rata ili velike prirodne katastrofe ili druge nesreće.⁷ Također je moguće da zakonodavna vlast usvoji izvanredne propise izrađene upravo za rješavanje trenutne krize, koji nadilaze već postojeće pravne propise. Svi takvi novi propisi trebaju biti u skladu s ustavom i međunarodnim standardima i, gdje je to primjenjivo, biti podvrgnuti preispitivanju od strane Ustavnog suda. Ako parlament želi ovlastiti vladu da odstupi od zakona donesenih posebnom većinom (ili zakona usvojenih nakon drugog posebnog postupka), to se mora učiniti većinom potrebnom za donošenje zakona, ili po istom posebnom postupku.

2.2 Ograničeno trajanje režima izvanrednog stanja i izvanrednih mjera

Za vrijeme trajanja izvanrednog stanja, vlade se može ovlastiti za donošenje uredbi sa zakonskom snagom. To je prihvatljivo, pod uvjetom da je takvo ovlaštenje ograničenog trajanja. Glavna svrha režima izvanrednog (ili sličnog) stanja je suzbiti razvoj krize i, što je prije moguće, vratiti se u normalu.⁸ Nužnost produljenja režima izvanrednog stanja trebao bi

⁴ Mehmet Hasan Altan protiv Turske, stavci 94. i 210.; i Şahin Alpay protiv Turske, stavci 78. i 180.

⁵ Vidi Venecijanska komisija, Mišljenje o zaštiti ljudskih prava u izvanrednim situacijama, CDL-AD(2006)015, stavak 13.

⁶ Vidi Venecijanska komisija, Kontrolni popis za vladavinu prava (CDL-AD(2016)007), stavci 44. i 45.

⁷ Do 29. ožujka 2020., 22 zemlje članice Vijeća Europe objavile su izvanredno stanje.

⁸ Iskustvo pokazuje da „što dulje izvanredno stanje traje, veća je vjerojatnost da će se država više udaljiti od objektivnih kriterija kojim se opravdalo korištenje izvanrednih ovlasti uopće. Što dulje situacija traje, manje je opravdanja da se tu situaciju tretira izvanrednom uz posljedice da se nju ne može rješavati primjenom normalnih pravnih alata.“ – Venecijanska komisija, Turska – Mišljenje o Uredbama u izvanrednim situacijama br. 667.-676. doneseno nakon propalog državnog udara 15. srpnja 2016., (CDL – AD(2016)037), stavak 41).

kontrolirati parlament. Nedopušteno je neograničeno trajanje izvanrednih ovlasti izvršne vlasti.⁹

Za vrijeme trajanja izvanrednog stanja, ne samo da ovlast vlade za donošenje propisa treba biti ograničena trajanjem izvanrednog stanja, već i bilo koji propisi usvojeni za vrijeme izvanrednog stanja također trebaju uključivati jasne rokove trajanja tih izvanrednih mjera (poput „klauzule o vremenskom ograničenju“ - eng. „*sunset clause*“). Doista, nakon okončanja izvanrednog stanja može biti opravdano nastaviti primjenjivati određene specifične, ciljane mjere, no takvo produljenje trajanja tih mjera u nadležnosti je parlamenta putem redovnih procedura.¹⁰

2.3 Ograničeni opseg zakonodavstva donesenog u vrijeme izvanrednog stanja; načelo nužnosti

Načelo nužnosti zahtijeva da izvanredne mjere moraju moći postići svoj cilj uz minimalno odstupanje od normalnih pravila i postupaka demokratskog donošenja odluka¹¹. Dakle, ovlast vlade za donošenje propisa u vrijeme izvanredne situacije/stanja ne bi smjela rezultirati time da zakonodavna vlast izvršnoj vlasti dade odriješene ruke (franc. *carte blanche*). S obzirom na brz i nepredvidiv razvoj krize, možda će biti potrebna relativno široka zakonodavna delegiranja, no trebala bi biti formulirana što je uže moguće u ovim okolnostima, kako bi se smanjila bilo kakva mogućnost zlouporabe¹². Kao opće pravilo, temeljne pravne reforme trebalo bi za vrijeme izvanrednog stanja staviti na čekanje¹³.

2.4 Dioba vlasti i provjere radnji izvršne vlasti u vrijeme režima izvanrednog stanja

Tijela izvršne vlasti trebala bi djelovati brzo i učinkovito. Zbog toga će možda biti potrebno uvesti jednostavnije procedure za donošenje odluka i popustiti neke mehanizme uzajamne provjere nositelja vlasti. To može uključivati, u mjeri u kojoj je to ustavom dopušteno, i zaobilaženje standardne podjele nadležnosti između lokalnih, regionalnih i središnjih vlasti uz pozivanje na određena specifična, ograničena polja, kako bi se pružio bolje koordiniran odgovor na krizu te razumijevanje da će se puna prava lokalne i regionalne vlasti ponovno uspostaviti čim to situacija dopusti.

Parlamenti, međutim, moraju zadržati ovlast nadzora nad radnjama izvršne vlasti¹⁴ posebice provjeravanjem, u razumnim intervalima, jesu li izvanredne ovlasti izvršne vlasti još uvijek opravdane, ili *ad hoc* interveniranjem radi izmjena ili ukidanja odluka izvršne vlasti.¹⁵ Ne bi

⁹ CommDH(2002)7, Mišljenjeje 1/2002 o određenim aspektima derogiranja Ujedinjenje Kraljevine od članka 5. stavak 1. Europske konvencije o ljudskim pravima, str. 25; vidi također Venecijanska komisija, Parametri o odnosu između parlamentarne većine i opozicije u demokraciji: kontrolni popis (CDL-AD(2019)019), stavak 119.).

¹⁰ Vidi PACE Rezoluciju 1659 (2009), Zaštita ljudskih prava u izvanrednim situacijama, str. 12.; vidi također Kontrolni popis za vladavinu prava, citiran gore, i članak 15. Konvencije („Derogiranje u vrijeme izvanredne situacije“), članak 4. ICCPR-a; članak 27. ACHR-a. O ovlastima u izvanrednim situacijama vidi također izvještaje Venecijanske komisije o ovlastima u izvanrednim situacijama (CDL-STD(1995)012) i o zaštiti ljudskih prava u izvanrednim situacijama (CDL-AD(2006)015).

¹¹ Na načelo nužnosti se ne poziva izravno u kontekstu institucionalnih izvanrednih mjera, već se ono može izvesti iz uvjeta o razmjernosti i nužnosti izvanrednih mjera u području ljudskih prava – vidi Venecijanska komisija, Mišljenje o nacrtu ustavnog zakona o „zaštiti naroda“ Francuske, CDL-AD(2016)006, stavak 71.

¹² CM(2008)170, dokument Odbora ministara o Vijeću Europe i vladavini prava, str. 46; vidi također Venecijanska komisija, Parametri za odnos između parlamentarne većine i opozicije u demokraciji: Kontrolni popis (CDL-AD(2019)019), stavci 119.-121-, i Turska – Mišljenje o uredbama u izvanrednim situacijama br. 667.-676. usvojenima nakon propalog državnog udara 15. Srpnja 2016. (CDL-AD(2016)037), stavak 98.)

¹³ Znatan broj europskih institucija imaju odredbe kojima se zabranjuju izmjene i dopune ustava u vrijeme rata, izvanredne situacije i sličnih situacija. Vidi također Venecijanska komisija, Turska – Mišljenje o uredbama u izvanrednim situacijama br. 667.-676. doneseno nakon propalog državnog udara 15. srpnja 2016., (CDL – AD(2016)037), stavci 80. i 90.).

¹⁴ Vidi PACE preporuku 1713 (2005), Demokratski nadzor sigurnosnog sektora u državama članicama, str. 38.

¹⁵ Venecijanska komisija, Kontrolni popis za vladavinu prava /CDL – AD(2016)007), stavak 51.

trebalo omogućiti raspuštanje parlamenata za vrijeme izvanredne situacije i zaista, u skladu s mnogim ustavima, mandat parlamenta se produljuje do kraja izvanrednog stanja.

Osnovnu funkciju sudbene vlasti – osobito ustavnih sudova, gdje postoje – treba održati. Važno je da suci mogu preispitati najteža ograničenja ljudskih prava uvedena propisima donesenim u vrijeme izvanrednog stanja. Odgode, „ubrzani postupci“ ili obrada nekih kategorija predmeta po skupinama može se dozvoliti, a u nekim slučajevima prethodno sudsko preispitivanje može se zamijeniti *ex post* sudskim preispitivanjem (vidi također dalje u tekstu, poglavlje 3.2).

Za vrijeme izvanrednog stanja, održavanje izbora i referendumata može biti problematično budući da je u vrijeme krize mogućnost održavanja predizbornih kampanja iznimno ograničena.

3 Relevantni standardi ljudskih prava

3.1 Pravo na život (članak 2. Konvencije) i zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kazne (članak 3. Konvencije); pravo pristupa zdravstvenoj skrbi (članak 11. revidirane Europske socijalne povelje)

Pravo na život i zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kazne temeljna su konvencijska prava i ne mogu podlijegati derogaciji, čak ni u vrijeme izvanrednog stanja/situacije kao što je COVID-19. Smatra se da ta prava uvijek nameću državi pozitivne obveze zaštite osoba koje su pod skrbi države od smrtonosnih bolesti i patnje povezane s time¹⁶.

Konvencija zahtijeva da svaka država članica osigura primjerenu razinu medicinske skrbi za osobe lišene slobode¹⁷. Europski odbor za sprječavanje mučenja (CPT) izdao je [Izjavu o načelima u svezi sa postupanjem s osobama lišenim njihove slobode u kontekstu pandemije zaraze virusom COVID-19](#). Načela se primjenjuju na raznim mjestima, uključujući prostorije za policijsko zadržavanje, kazneno-popravne ustanove, centre za zadržavanje imigranata, psihijatrijske bolnice i domove socijalne skrbi, kao i u raznim novo uspostavljenim ustanovama ili zonama gdje su osobe smještene u karantenu u kontekstu pandemije izazvane virusom COVID-19. Načela CPT-a odnose se i na potrebu zaštite osoblja koje radi u tim ustanovama i osiguranja kontinuiranog pristupa nacionalnih nezavisnih nadzornih tijela prostorima u kojima borave osobe kojima je ograničena ili uskraćena sloboda kretanja. Povjerenica za ljudska prava također je objavila [Izjavu](#): COVID-19 pandemija: hitni koraci potrebni za zaštitu prava zatvorenika u Europi.

Osim u pogledu osoba u skrbi države, na odgovornost temeljem članaka 2. i 3. Konvencije može se pozvati i u pogledu ozbiljno bolesnih pacijenata, ljudi s posebnim potrebama ili starijih ljudi (vid Preporuku Odbora ministara CM/Rec(2014)2 o promociji ljudskih prava starijih osoba i Izjave Povjerenice za ljudska prava o osobama s posebnim potrebama i starijim osobama za

¹⁶ Vidi činjenično izvješće „Prava zatvorenika u pogledu zdravlja“ koje je objavilo Tajništvo Suda.

¹⁷ Vidi *Khudobin protiv Rusije*, br. 59896/00, 26. listopada 2006.; Kako je CPT pojasnio u Izjavi o načelima glede postupanja s osobama lišenima slobode u kontekstu pandemije koronavirusa (COVID-19) „neprimjerena razina zdravstvene skrbi brzo će dovesti do situacija koje su obuhvaćene izrazom „nečovječno i ponižavajuće postupanje“.

vrijeme pandemije uzrokovane virusom COVID-19¹⁸). Njihova izloženost bolesti i ekstremna razina patnje može se smatrati nespojivom s pozitivnim obvezama države da štiti život i sprječava zlostavljanje. Tu pozitivnu obvezu dodatno potvrđuje članak 11. revidirane Europske socijalne povelje prema kojemu države ugovornice moraju dokazati vlastitu mogućnost nošenja sa zaraznim bolestima, na način da organiziraju sve za izvještavanje i prijavu bolesti te i poduzimanjem svih nužnih izvanrednih mjera u slučaju epidemije.¹⁹ Povećana pažnja države prema ranjivim skupinama trebala bi biti u skladu s pravom na jednak pristup zdravstvenoj skrbi (članak 3. [Konvencije o ljudskim pravima i biomedicini](#), „Konvencija iz Ovieda“).

Podsjeća se da su dostupnost i pristup pacijenata kvalitetnim lijekovima važniji no ikada do sada u kontekstu trenutne pandemije uzrokovane virusom COVID-19. Cilj Konvencije Vijeća Europe o izradi europske farmakopeje²⁰ jest pružiti pravnu i znanstvenu osnovu za osiguranje kvalitete lijekova i njihovih sastojaka u obliku jedinstvenog referentnog dokumenta, Europske farmakopeje. Pod pokroviteljstvom Komisije za europsku farmakopeju, 39 zemalja članica i Europska Unija, zajedno sa stručnjacima iz 29 država promatrača, uključujući Svjetsku zdravstvenu organizaciju, udružili su snage i podijelili posao kako bi ustanovili standarde kvalitete, koji su primjenjivi u svim zemljama potpisnicama, a primjenjuju se i u još 120 zemalja diljem svijeta.

Naposlijetku, u skladu sa Konvencijom i Europskom socijalnom poveljom, države su dužne obavještavati stanovništvo o poznatim rizicima povezanim s pandemijom i o ponašanju ili mjerama za sprječavanje širenja bolesti²¹.

3.2 Pravo na slobodu i sigurnost (članak 5.) i pravo na pošteno suđenje (članak 6.)

Mjere bez presedana poduzete kao odgovor na virus COVID-19 mogu utjecati na sposobnost države da jamči pravo na slobodu i sigurnost i utjecati na redovno funkcioniranje pravosudnog sustava.

Članak 5.1(e) navodi da je prevencija širenja zaraznih bolesti jedan od osnova na temelju kojeg netko može biti lišen slobode. Prije pribjegavanja takvim mjerama, od država se očekuje da provjere postojanje relevantnog pravnog osnova i razmotre jesu li mjere koje rezultiraju lišavanjem slobode strogo nužne u usporedbi s nekim blažim mjerama. Trajanje prisilnog ograničavanja kretanja i način na koji se ono provodi u praksi važni su u ovom kontekstu.

Mjere kojima je cilj prilagoditi modalitete pristupa sudovima trebaju biti osmišljene tako da su u skladu s člankom 6., osobito u predmetima gdje se traži posebna postupovna pažnja (ranjive stranke u parničnom postupku, obiteljski i radni sporovi, itd.). Produljeno policijsko zadržavanje ili odgoda sudskog preispitivanja lišenja slobode može dovesti do kršenja članka 5. Konvencije.

¹⁸ Povjerenica za ljudska prava, koja u svom radu često naglašava da su veliki stambeni prostori gdje se nalaze osobe lišene slobode neprikladni za osobe s posebnim potrebama i starije osobe, pozvala je države članice koje se suočene s pandemijom da prekinu nova zaprimanja u takve ustanove, da isele osobe s posebnim potrebama koliko god je to moguće iz takvih ustanova i da poduzmu sve potrebne mjere za zaštitu preostalih štićenika; Izjave Povjerenice: [Starije osobe trebaju podršku više nego ikad u vrijeme pandemije uzrokovane virusom COVID-19 i Osobe s posebnim potrebama ne smiju biti zaboravljene u odgovoru na pandemiju uzrokovanju virusom COVID-19](#);

¹⁹ ECSR, Zaključci XVII-2 (2005.), Latvija.

²⁰ Konvencija Vijeća Europe o izradi europske farmakopeje, ETS br. 050, Strasbourg, 22. srpnja 1964. i Protokol Konvenciji o izradi europske farmakopeje, ETS br. 134, Strasbourg, 1. studenog 1989.

²¹ Vidi Europski sud za ljudska prava, *Guerre i drugi protiv Italije*, presuda od 19. veljače 1998., *Izvešća o presudama i odlukama* 1998-I, str. 227, stavak 58; *Öneryıldiz protiv Turske* [VV], br. 48939/99, 20. studenog 2004.

Treba priznati da derogiranja na temelju članka 15. mogu povećati opseg dopuštenih mjera na temelju članaka 5. i 6. Konvencije i povećati manevarski prostor državnih vlasti u pridržavanju određenih rokova i drugih redovnih postupovnih uvjeta. Međutim, temeljnu zabranu ograničavanja/lišavanja slobode bez pravne osnove ili pravovremenog sudskog preispitivanja, i potrebu da se zadržanim/zatvorenim osobama omogući osnovna postupovna zaštita, kao što je pristup liječniku, odvjetniku ili bliskom srodniku, načelno bi trebalo poštovati u trenutnim okolnostima. Države su također obvezne osigurati da suđenja zadovolje temeljni uvjet poštenosti (kao što je načelo jednakosti stranaka u postupku) i da se poštuje presumpcija nevinosti te da osiguraju nepoduzimanje bilo kakvih koraka koji bi predstavljali zadiranje u neovisnost sudaca sudova.

3.3 Pravo na privatni život, slobodu savjesti, slobodu izražavanja, slobodu udruživanja

Učinkovito korištenje svih ovih prava i sloboda zajamčenih člancima 8., 9., 10., i 11. Konvencije je standard modernih demokratskih društava. Ograničenja tih prava dopuštena su samo ako se temelje na zakonu i razmjerna su legitimnom cilju koji se želi postići, uključujući, zaštitu zdravlja. Značajna ograničenja uobičajenih društvenih aktivnosti, uključujući pristup crkvama, javnim okupljanjima i svadbenim i pogrebnim obredima mogu neizbježno dovesti do argumentiranih prigovora na temelju gore navedenih odredbi. Vlasti trebaju osigurati da bilo koje takvo ograničenje, bez obzira temelji li se na derogiranju ili ne, bude doneseno na temelju zakona, u skladu s odgovarajućim ustavnim jamstvima i da je razmjerno cilju koji se želi postići²².

Iako povećana ograničenja gore navedenih prava mogu biti potpuno opravdana u vrijeme krize, stroge kaznene sankcije izazivaju zabrinutost i moraju biti pomno preispitane. Izvanredne situacije ne bi smjele dovesti do precjenjivanja kaznenih mjera. Postizanje ravnoteže između prisile i prevencije najprimjereniji je, ako ne i jedini, način poštovanja konvencijskog uvjeta razmjernosti.

Sloboda izražavanja i informiranja, sloboda medija, pristup službenim podacima

Sloboda izražavanja, uključujući slobodan i pravovremen protok informacija ključan je čimbenik za omogućavanje medijima da izvješćuju o pitanjima vezanim za pandemiju. Mediji i profesionalni novinari, osobito javne medijske kuće, imaju ključnu ulogu i posebnu odgovornost za pružanje pravovremenih, točnih i pouzdanih informacija, ali i u sprječavanju panike i poticanju suradnje ljudi. Oni bi se trebali pridržavati najviših profesionalnih i etičkih standarda odgovornog novinarstva, i stoga prenositi poruke nadležnih tijela u vezi krize i suzdržati se od objavljivanja ili napuhavanja neprovjerenih priča, kao i neuvjerljivih ili senzacionalističkih materijala. Izvanredne okolnosti mogu primorati odgovorne novinare da se suzdrže od otkrivanja podataka koje ima vlada, a namijenjeni su ograničenoj uporabi – kao što su, primjerice, podaci o budućim mjerama za provođenje strože politike izolacije²³.

Pristup javnosti službenim informacijama mora se odvijati na osnovu postojećih načela ustanovljenih sudskom praksom Suda.²⁴ Bilo koje ograničenje pristupa službenim informacijama mora biti izvanredno i razmjerno cilju zaštite javnog zdravlja. [Konvencija o pravu](#)

²² Vidi *Mehmet Hasan Altan protiv Turske*, 13237/17, 20 ožujka 2018. ; u pogledu slobode udruživanja, vidi *Lashmankin i drugi protiv Rusije*, br. 57818/09, 7. veljače 2017., stavak 434.; u ovom predmetu Sud je presudio da opća zabrana demonstracija je prihvatljiva ako postoji stvarna opasnost da će demonstracije rezultirati neredima koji se ne mogu spriječiti drugim, blažim mjerama ako štetu utjecaja zabrane na demonstracije jasno nadjačavaju razlozi sigurnosti na koje se poziva da bi se opravdalo zabranu.

²³ Vidi [Smjernice Vijeća Europe o zaštiti slobode izražavanja i informiranja u vrijeme krize](#).

²⁴ Vidi primjerice, *Magyar Helsinki [VV]*, stavci 156.-170.

[na pristup službenim dokumentima](#) („Konvencija iz Trømsa“) ističe potrebu za transparentnošću i upućuje da, na vlastitu inicijativu i gdje je to primjereno, javno tijelo mora poduzeti potrebne mjere kako bi objavilo službene dokumente radi poticanja informiranog sudjelovanja javnosti u pitanjima od općeg interesa.

Istovremeno, službene objave ne mogu biti jedini informacijski kanal o pandemiji. To bi dovelo do cenzure i prikriivanja legitimnih zabrinutosti. Novinari, mediji, osobe medicinske profesije, aktivisti civilnog društva i javnost općenito moraju biti u mogućnosti kritizirati vlasti i pomno ispitati njihov odgovor na krizu. Bilo koja prethodna ograničenja o određenim temama, zatvaranje medijskih platformi ili jednostavno blokiranje pristupa komunikacijskim platformama na internetu zahtijevaju osobito pomno ispitivanje i opravdana su samo u osobito izvanrednim okolnostima²⁵. Pandemija se ne smije koristiti za ušutkavanje zviždača (vidi [Preporuku CM/Rec\(2014\)7](#) o zaštiti zviždača)²⁶ ili političkih suparnika.²⁷ Maliciozno širenje dezinformacija može se rješavati *ex post* sankcijama i vladinim informacijskim kampanjama. Države bi trebale surađivati s internetskim platformama i medijima na sprječavanju manipulacije javnim mnijenjem, kao i dati veću važnost općenito pouzdanim izvorima vijesti i informacija, osobito onima koje daju tijela javnog zdravstva.

Privatnost i zaštita podataka

Nove tehnologije pristupa i automatske obrade osobnih podataka mogu poslužiti za obuzdavanje i saniranje pandemije. Nadziranje, praćenje i predviđanje ključni su koraci nadzora epidemije. Multipliciranjem i brojnošću dostupnih sofisticiranih tehnologija i alata (podaci o geolokaciji, umjetna inteligencija, prepoznavanje lica, aplikacije na društvenim mrežama) može se olakšati nadzor pandemije.

Istovremeno, moderne tehnologije potencijalno mogu zadirati u privatnost te se stoga moraju provjeravati i biti u ravnoteži s potrebom poštovanja privatnog života. Načela zaštite podataka i Konvencija Vijeća Europe br. 108 (i njena modernizirana verzija, zvana „Konvencija 108+“)²⁸ uvijek su dopuštale balansiranje između visokih standarda zaštite i javnih interesa, uključujući javno zdravlje. Konvencija dopušta iznimke od redovnih pravila zaštite podataka, uz vremensko ograničenje, primjerenu zaštitu (primjerice anonimizaciju) i učinkovit nadzorni okvir kako bi se osiguralo da se ti podaci prikupljaju, analiziraju, pohranjuju i dijele na zakonit i odgovoran način. Automatizirana obrada osobnih podataka velikih razmjera pomoću umjetne inteligencije smije se koristiti kada znanstveni dokazi uvjerljivo pokažu da je potencijalna korist za javno zdravlje veća od koristi alternativnih, manje intruzivnih rješenja. Mreža stručnjaka Vijeća Europe za umjetnu inteligenciju²⁹ i njezini partneri mogu olakšati razmjenu znanja u ovom pogledu.

3.4 Zabrana diskriminacije (članak 14. Konvencije i članak 1. Protokola br. 12., Članak E Europske socijalne povelje) i standardi glede raznolikosti i inkluzije

²⁵ *Cumpana Mazare* [VV], stavak 118.

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

²⁷ Vidi [Smjernice Vijeća Europe o zaštiti slobode izražavanja i informiranja u vrijeme krize](#)

²⁸ Modernizirana Konvencija za zaštitu pojedinaca glede automatizirana obrade osobnih podataka (CETS 223): https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807c65bf

²⁹ Ad hoc Odbor za umjetnu inteligenciju, CAHA!

Načelo zabrane diskriminacije vrlo je važno u ovom kontekstu. Pri ocjenjivanju jesu li mjere kojima se derogiraju obveze bile „strogo određene potrebama izvanrednih prilika“ u skladu s člankom 15. Konvencije, Sud preispituje diskriminiraju li mjere neopravdano različite skupine osoba.³⁰ Također, određeni oblici diskriminacije mogu imati za posljedicu ponižavajuće postupanje zabranjeno člankom 3. Konvencije, odredbom koju nije moguće derogirati.³¹ Nadalje, činjenica neuzimanja u obzir posebnih potreba osoba koje pripadaju skupini osoba u nepovoljnom položaju može dovesti do diskriminacije.³² Zabrana diskriminacije, dakle, povlači za sobom obvezu poduzimanja pozitivnih mjera radi postizanja stvarne jednakosti.³³ Sličan pristup zauzet je i u Europskoj socijalnoj povelji (članak E)³⁴. U tom smislu, mnoge odredbe Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, ali i Opće preporuke ECRI-a o politikama treba shvatiti kao izraze načela jednakosti i zabrane diskriminacije.

Izvanredne mjere poduzete danas u okviru borbe protiv širenja virusa vjerojatno će dati povoda pitanjima glede njihovih potencijalno diskriminacijskih posljedica. Primjerice, pravo na obrazovanje kako je sadržano u Konvenciji (članak 2. Protokola br. 1.) i Europskoj socijalnoj povelji (članak 17.) trebalo bi, u načelu, biti osigurano, iako načini na koje je osigurano zahtijevaju prilagodbu. Osobito treba osigurati da članovi ranjivih skupina nastave koristiti pravo na obrazovanje i da imaju jednak pristup obrazovnim sredstvima i materijalima u razdoblju ograničenog kretanja. U pripremi je detaljna studija poteškoća i rizika s kojima su suočeni Romi, migranti, osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama i LGBTI osobe, kao i primjera izvrsne prakse specifične inkluzije koja je već usvojena za vrijeme krize u nekim državama članicama³⁵.

4 Zaštita od kriminala; zaštita žrtava kriminala

Sve više se prijavljuju incidenti i dokazi koji pokazuju da politika izolacije i ograničenja kretanja vodi do povećanja obiteljskog i seksualnog nasilja i nasilja na osnovu spola – te stoga ukazuju na povećanu potrebu zaštite od takvog nasilja. Pristup onih država članica koje, u skladu s duhom Istarske konvencije³⁶, traže načine kako nastaviti pružati usluge podrške i zaštite žrtvama takvog nasilja, prilagođene režimu izolacije, treba pohvaliti. Vijeće Europe može širiti informacije o praksama uvedenim u državama članicama, kao primjerice, omogućavanje žrtvama da alternativnim načinima prijave incidente nasilja³⁷. Također je važno razmotriti inovativne načine kako bi djeca imala pristup telefonskim službama za pomoć i pomoć putem SOS telefona s obzirom na odredbe Lanzarote Konvencije Vijeća Europe o zaštiti djece od

³⁰ ESLJP, *A. i drugi protiv Ujedinjene Kraljevine* (VV), 3455/05, 19. Veljače 2009., stavci 182.-190.

³¹ ESLJP, *Cipar protiv Turske* (VV), 25781/94, 10. svibnja 2001., stavci 312.-315.

³² Vidi, primjerice, *Horvath i Kiss protiv Mađarske*, 1146/11, 29. siječnja 2013.

³³ ESLJP, *Horvath i Kiss protiv Mađarske*, 1146/11, 29. siječnja 2013., stavak 116.; ESLJP, *Çam protiv Turske*, 51500/08, 23. veljače 2016. Vidi također Obrazloženje uz Protokol br. 12 uz Konvenciju.

³⁴ Prema Europskom odboru za socijalna prava (ECSR), diskriminacija može biti posljedica propusta da se uzme u obzir sve relevantne razlike između osoba u usporedivoj situaciji, ili propusta da se poduzmu primjereni koraci kako bi se osiguralo da su prava i kolektivne prednosti koje trebaju imati svi uistinu svima i dostupni. Vidi, n.pr., ECSR, *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) protiv Italije*, Prigovor br. 91/2013, 12. listopada 2015., stavak 237.; ECSR, *Confédération française démocratique du travail (CFDT) protiv Francuske*, Prigovor br. 50/2008, odluka o osnovanosti od 9. rujna 2009., stavci 39. i 41.

³⁵ Studiju priprema Tajništvo novog Upravljačkog odbora za borbu protiv diskriminacije, raznolikost i inkluziju (CDADI), radi ispitivanja na prvom sastanku CDADI-a. Uskoro će biti objavljena uvodna nota na njihovoj mrežnoj stranici.

³⁶ Konvencija Vijeća Europe o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, CETS br. 2010. Istanbul, 11. svibnja 2011. : <https://www.coe.int/conventions/treaty/210>.

³⁷ Vidi izjavu glavne tajnice Vijeća Europe od 30. ožujka 2020. (<https://www.coe.int/en/web/portal/-/covid-19-crisis-secretary-general-concerned-about-increased-risk-of-domestic-violence>) i izjavu predsjednice GREVIO-a od 24. ožujka 2020. : <https://rm.coe.int/grevio-statement-covid-24-march-2020/pdfa/16809cf55e>.

seksualnog iskorištavanja i seksualnog zlostavljanja, kako bi mogla prijaviti nasilje, maltretiranje i seksualno zlostavljanje za vrijeme pandemije.³⁸

Žrtve trgovanja ljudima mogu se zateći u još ranjivijoj poziciji zbog ograničenih kapaciteta represivnih tijela i službi za pružanje podrške žrtvama, kao što su skloništa.³⁹

Budući da se moderna društva više no ikada oslanjaju na računalne sustave, u vrijeme krize, zlonamjerni akteri mogu još više iskorištavati takvo oslanjanje na prednosti koje nude računalni sustavi (prijevare, krađe identiteta (*eng. phishing*) i širenje zlonamjernog softvera (*eng. malware*) putem naočigled valjanih internetskih stranica s informacijama ili savjetima o virusu COVID-19 koriste se za zarazu računala, izvlačenje podataka o korisniku ili neovlaštena plaćanja). Ni djeca nisu oslobođena od rizika u kibernetičkom prostoru te zatvaranjem škola, njihovo povećano korištenje interneta i društvenih medija utječe na njihovu sigurnost. Nadalje, izbijanje zaraze korona virusom nažalost je zločincima omogućilo da na nove načine iskoriste povećanu potražnju za medicinskim proizvodima i proizvodima za osobnu zaštitu i higijenu. To uključuje lažne lijekove ili lažne medicinske uređaje, kao što su lažni setovi za testiranje na COVID-19, koji su dostupni na internetu i izvan njega. Proizvodnja i distribucija lažnih medicinskih proizvoda predstavlja značajan rizik za javno zdravlje i ugrožava pravo na život i pravo na zaštitu zdravlja. Tijela kaznenog progona trebaju u potpunosti surađivati kako bi otkrila, istražila, pronašla i kazneno progonila počinitelje gore navedenih kaznenih djela. U okviru Konvencija Vijeća Europe (Konvencija o kibernetičkom kriminalu – Konvencija iz Budimpešte, Konvencija MEDICRIME⁴⁰, Lanzarote Konvencija Vijeća Europe o zaštiti djece od seksualnog iskorištavanja i seksualnog zlostavljanja) države ugovornice blisko surađuju na poboljšanju odredbi svojih kaznenih zakona, postupovnih ovlasti i međunarodne suradnje potrebne za rješavanje tih prijetnji.

5 Sljedeći koraci: Vijeće Europe je važnije nego ikada do sad

Vijeće Europe je utemeljeno kako bi ponovno izgradilo trajni mir u Europi nakon do tada najrazornijeg rata. Vijeću je uvelike uspelo, u svojih 70 godina postojanja, postati pan-europskom organizacijom s jedinstvenim institucijama koja je vodeći primjer svijetu. Izazov s kojim se suočavaju naša društva danas je bez presedana. Čak i nakon akutne faze krize, naša će društva morati pronaći načine popravljanja društvene i gospodarske štete i daljnjeg osnaženja povjerenja u naše demokratske institucije. Između ostalog, trebat će dobro promisliti o zaštiti najranjivijih pojedinaca i skupina u našim društvima i o načinima zaštite njihovih prava u održivijem i solidarnijem modelu upravljanja.

Vijeće Europe ustrajat će u nastojanjima da pomogne svojim državama članicama za vrijeme trenutne krize i razdoblju nakon nje. Široki raspon njegovih učinkovitih pravnih instrumenata, tehničko stručno znanje i ekstenzivne mreže nacionalnih stručnjaka vrijedni su alati državama i građanima kako bi pronašli najodrživije odgovore za zaštitu javnog zdravlja, održali demokratsko tkivo naših društava i ublažili društvene posljedice krize.

Statutarna tijela, sve institucije Vijeća Europe i Tajništvo mobilizirani su i maksimalno će nastojati koristiti alate i resurse Organizacije radi razmjene informacija, dobrih praksi i

³⁸ Izjava predsjednika i podpredsjednika Lanzarote odbora : <https://rm.coe.int/covid-19-lc-statement-en-final/16809e17ae>.

³⁹ Vidi izjavu GRETA-e od 3. travnja 2020.

⁴⁰ Odbora država ugovornica Konvencije MEDICRIME objavit će savjete o primjeni Konvencije u kontekstu virusa COVID-19 (<https://www.coe.int/en/web/medicrime/home>).

naučenih pouka između svih dionika, uključujući vlasti, civilno društvo i građane, kako bi pronašli zajedničke odgovore na izazove s kojima smo suočeni. Svi programi i aktivnosti Organizacije (uključujući – na zahtjev – programe suradnje s državama članicama i državama koje nisu članice) će se preusmjeriti tako da uključuju sastavnice zbog kojih će doprinos Organizacije biti što je više moguće relevantan, pravovremen i konkretan.