



Strasburg, 19 listopada 2020 roku

RADA KONSULTACYJNA PROKURATORÓW EUROPEJSKICH (CCPE)

Opinia CCPE nr 15 (2020):

Rola prokuratorów w sytuacjach nadzwyczajnych, w szczególności w obliczu pandemii

I. Wprowadzenie: cel i zakres Opinii

1. Zgodnie z zakresem uprawnień powierzonym jej przez Komitet Ministrów, Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich (CCPE) przygotowała niniejszą opinię w sprawie roli prokuratorów w sytuacjach nadzwyczajnych, w szczególności w obliczu pandemii.
2. Skuteczna i autonomiczna służba prokuratorska zaangażowana w przestrzeganie zasad państwa prawa i praw człowieka w wymiarze sprawiedliwości jest jednym z filarów demokratycznego państwa. Odpowiedzialność prokuratorów za promowanie i wzmacnianie praworządności ma wiele nieodłącznych aspektów, które wiążą się ze znacznymi wyzwaniami dla prokuratorów. Wyzwania te są szczególnie wymagające w kontekście sytuacji nadzwyczajnych.
3. Komisja Wenecka definiuje stan wyjątkowy jako tymczasową sytuację, w której władzy wykonawczej przyznawane są wyjątkowe uprawnienia, a wyjątkowe zasady mają zastosowanie w odpowiedzi na nadzwyczajną sytuację stanowiącą podstawowe zagrożenie dla danego kraju i w celu jej przezwyciężenia. Przykłady obejmują klęski

żywiolowe, niepokoje społeczne, epidemie, masowe ataki terrorystyczne, kryzys gospodarczy, wojnę i zagrożenia militarne¹.

4. Mając to na uwadze i uznając, że wyzwania stojące przed pracą prokuratorów oraz ich obowiązki są szczególnie wymagające w kontekście wszystkich wyżej wymienionych przykładów sytuacji kryzysowych, CCPE pragnie w niniejszej opinii skoncentrować się, z powodów wyjaśnionych poniżej, na roli prokuratorów w kontekście pandemii COVID-19 ogłoszonej w 2020 roku. Niemniej jednak, w świetle odpowiednich przepisów międzynarodowych i konstytucyjnych, niniejsza opinia obejmuje także rolę prokuratorów w sytuacjach nadzwyczajnych w sposób ogólny², a jej treść może zostać rozszerzona na podobne sytuacje w przyszłości.
5. Pandemia COVID-19 spowodowała globalny kryzys zdrowotny - stan zagrożenia zdrowia publicznego – stanowiący doświadczenie niespotykane od ponad wieku. Bezprecedensowa sytuacja na świecie w związku z walką z pandemią stanowiła równie bezprecedensowe wyzwanie dla służb prokuratorskich. Pandemia wywarła silny wpływ na społeczeństwa, rządy, społeczności, rodziny i jednostki, na ich życie, źródła utrzymania i poziom życia. Ponadto wpływ środków ograniczających był najsilniej odczuwany przez najbardziej narażone grupy. Potrzeba utrzymania społecznego dystansu i stosowania środków ograniczających doprowadziły w wielu przypadkach do zakłócenia pracy sądów i służby prokuratorskiej, opóźnień w postępowaniach i wpłynęły na terminy proceduralne (takie jak te związane z aresztem tymczasowym) oraz zawieszenie lub ograniczenie pomocy prawnej, a także usług publicznych i społecznych. Środki te miały znaczący wpływ na współpracę międzynarodową. W konsekwencji pandemia często wiązała się również z koniecznością zastąpienia prokuratorów lub pracowników służby prokuratorskiej zarażonych lub zmarłych w wyniku zakażenia.
6. Główną lekcją, jaką prokuratorzy wynieśli z pandemii i która będzie miała zastosowanie również w innych przyszłych sytuacjach nadzwyczajnych, jest to, że ich zdolność do skutecznego wykonywania swoich funkcji i przestrzegania obowiązków, w tym poprzez stosowanie, w stosownych przypadkach, Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (zwanej dalej "EKPC") w Państwach Członkowskich, została wystawiona na próbę - dość gruntowną - podczas pandemii, i nadal będzie wystawiana na próbę podczas jej następstw (lub okresu odbudowy).
7. Ograniczenia wprowadzone w wyniku sytuacji nadzwyczajnych, takich jak pandemia, mogą mieć wpływ nie tylko na prawa obywatelskie i polityczne chronione przez EKPC, ale także na prawa gospodarcze, społeczne i kulturowe, co może prowadzić do dyskryminacji niektórych grup, takich jak pracownicy służby zdrowia oraz mniejszości rasowe i etniczne, a w konsekwencji do nawoływania do nienawiści, rasizmu, ksenofobii, ataków i przymusowych powrotów uchodźców oraz osób ubiegających się o azyl, złego traktowania obcokrajowców i migrantów oraz przemocy seksualnej i ze względu na płeć, przemocy domowej, w tym przemocy wobec kobiet i dzieci³.

¹ Zob. rozważania Komisji Weneckiej na temat poszanowania demokracji, praw człowieka i praworządności w stanach wyjątkowych, Strasburg, 26 maja 2020 roku (CDL-PI(2020)005rev), ust. 5.

² Zob. rozdział II niniejszej opinii.

³ CCPE opiera się w tym względzie na odpowiedziach państw członkowskich na kwestionariusz służący do przygotowania niniejszej opinii, zob. odpowiedzi, a także ich kompilację (dokument CCPE(2020)1 z dnia 7 października 2020 r.), zob. <https://www.coe.int/en/web/ccpe/the-role-of-prosecutors-in-emergency-situations-in-particular-when-facing-a-pandemic>.

8. Prokuratorzy mogą stanąć przed dylematami związanymi z wdrażaniem w praktyce najbardziej podstawowych zasad i wymogów kierujących ich misją - takich jak legalność, proporcjonalność, równość i brak dyskryminacji oraz ocena adekwatności, konieczności i czasu trwania niektórych środków - pojęcia, które są nie tylko konieczne w regularnych odstępach czasu, lecz także kluczowe w przypadku zawieszenia lub ograniczenia praw człowieka, na przykład ze względu na zdrowie publiczne.
9. W ten sposób prokuratorzy stanęli przed wyzwaniem upewnienia się, że w trakcie swojej pracy środki podejmowane w sytuacji zagrożenia zdrowia publicznego są wykorzystywane w celu ochrony ludzi, a nie jako pretekst do naruszania praw człowieka, oraz że nowe środki prawne są stosowane ze ścisłym poszanowaniem obowiązków w zakresie praw człowieka.
10. Celem niniejszej Opinii jest zatem określenie, w jaki sposób służby prokuratorskie mogą, nie ograniczając ich funkcjonalnej autonomii, wypełniać swoją misję z najwyższą jakością i skutecznością, z poszanowaniem praworządności i praw człowieka, w kontekście sytuacji nadzwyczajnych, w szczególności pandemii COVID-19 i jej skutków.
11. Jak podkreśliła CCPE w swoich poprzednich opiniach, państwa członkowskie Rady Europy mają różne systemy prawne, w tym służby prokuratorskie. CCPE szanuje każdą z nich w swojej różnorodności. Dlatego też nie wszystkie elementy omówione w niniejszej opinii mogą dotyczyć wszystkich państw członkowskich. Niniejsza opinia w większości przypadków dotyczy jednak obaw prokuratorów o jak najskuteczniejszą pracę, nawet w najtrudniejszych okolicznościach, unikanie wszelkiej bezprawnej lub nadmiernej ingerencji w ich pracę oraz utrzymanie najwyższej jakości we wszystkich działaniach i ścisłe przestrzeganie prawa i praw człowieka.
12. Niniejsza opinia została przygotowana na podstawie EKPC ⁴ i odpowiedniego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej ETPC), jak również innych instrumentów Rady Europy, w tym zalecenia Rec(2000)19 Komitetu Ministrów w sprawie roli służby prokuratorskiej w systemie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych oraz zalecenia Rec(2012)11 Komitetu Ministrów w sprawie roli prokuratorów poza systemem wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.
13. Niniejsza opinia opiera się również na poprzednich opiniach CCPE, w szczególności nr 2 (2008) w sprawie rozwiązań alternatywnych wobec ścigania, nr 3 (2008) w sprawie roli służb prokuratorskich poza obszarem prawa karnego, nr 5 (2010) w sprawie roli służby prokuratorskiej i wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich, nr 6 (2011) w sprawie stosunków między prokuratorami a administracją więzienną, nr 7 (2012) w sprawie zarządzania środkami służącymi służbie prokuratorskiej, nr 8 (2013) w sprawie stosunków między prokuratorami a mediami, nr 7 (2012) w sprawie zarządzania środkami służącymi służbie prokuratorskiej, nr 9 (2014) w sprawie europejskich norm i zasad dotyczących prokuratorów, w tym "Karty Rzymskiej", nr 10 (2015) w sprawie roli prokuratorów w dochodzeniach karnych, nr 11 (2016) w sprawie jakości i efektywności pracy prokuratorów, w tym w zakresie zwalczania terroryzmu oraz poważnej i

⁴ W tym względzie należy odnieść się do arkusza informacyjnego "Derogacja w przypadkach nadzwyczajnych" (https://www.echr.coe.int/documents/fs_derogation_eng.pdf), opracowanego przez Dział Prasowy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka we wrześniu 2020 roku, który zawiera listę spraw o szczególnym znaczeniu dla ETPCz. W arkuszu informacyjnym, na stronie 2, pod tytułem "Fakty i liczby", podano również liczbę państw członkowskich Rady Europy, które do tej pory uciekły się do artykułu 15 EKPC w wyniku pandemii, odstępując od swoich zobowiązań wynikających z EKPC.

zorganizowanej przestępczości, nr 13 (2018) w sprawie niezależności, odpowiedzialności i etyki zawodowej prokuratorów, a także w sprawie oświadczenia przewodniczącego CCJE z dnia 24 czerwca 2020 roku w sprawie roli sędziów w czasie pandemii COVID-19 i w jej następstwie: wnioski i wyzwania, Opinii Komisji Weneckiej w sprawie ochrony praw człowieka w stanach nadzwyczajnych (2006), refleksji Komisji Weneckiej na temat poszanowania demokracji, praw człowieka i praworządności w stanach nadzwyczajnych (2020) oraz rezolucji 1659 (2009) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie ochrony praw człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych.

14. Uwzględniono również Wytyczne dotyczące roli prokuratorów przyjęte przez Ósmy Kongres Narodów Zjednoczonych w sprawie zapobiegania przestępczości i traktowania przestępców (Hawana, Kuba, 27 sierpnia - 7 września 1990 roku), a także Standardy odpowiedzialności zawodowej i Oświadczenie o podstawowych obowiązkach i prawach prokuratorów, przyjęte przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Prokuratorów (IAP) w 1999 roku⁵.

II. Przepisy międzynarodowe i konstytucyjne na wypadek sytuacji nadzwyczajnych i ich wpływ na pracę prokuratorów

15. Międzynarodowe postanowienia traktatów należycie ratyfikowanych przez państwa członkowskie mają zastosowanie w przypadku sytuacji nadzwyczajnych na ich terytoriach. Na przykład artykuł 15 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności stanowi, że w sytuacjach nadzwyczajnych zagrażających życiu narodu, Państwa Członkowskie mogą podejmować środki stanowiące odstępstwo od ich zobowiązań wynikających z europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w zakresie ściśle wymaganym przez wymogi sytuacji, pod warunkiem że środki te nie są niezgodne z ich innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego. To samo odnosi się do Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych (MPPOiP) Organizacji Narodów Zjednoczonych (art. 4)⁶.
16. Zgodnie z tymi międzynarodowymi instrumentami i przepisami ustanowionymi w Konstytucjach lub w odpowiednich ustawach Państw Członkowskich, o ile nie istnieje jednolicie zdefiniowany model ogłaszania stanu wyjątkowego i to od stanu faktycznego zależy jego rzeczywisty zasięg i uzasadnienie, o tyle koniecznym warunkiem wstępnym ogłoszenia stanu wyjątkowego powinno być to, że uprawnienia przewidziane przez regularne prawodawstwo nie są wystarczające do jego przewyciężenia. Ostatecznym celem każdego stanu wyjątkowego powinno być zatem przewyciężenie przez państwo stanu wyjątkowego i jak najszybsze przywrócenie go do stanu normalnego⁷.

⁵ Zob. również INTERPOL. Pandemia COVID-19. Wytyczne dla organów ścigania, 26 marca 2020 roku; Zapobieganie przestępstwom i chronienie policji: Ogólnoświatowa ocena zagrożenia COVID-19 opracowana przez INTERPOL, 6 kwietnia 2020 roku; Zagrożenia korupcyjne i użyteczne odniesienia prawne w kontekście COVID-19: doc. Greco(2020)4, 15 kwietnia 2020 roku).

⁶ Zob. dokument CCPR/C/128/2, "Oświadczenie w sprawie derogacji od Paktu w związku z pandemią COVID-19" przyjęte przez Komitet Praw Człowieka w dniu 24 kwietnia 2020 roku (<https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/COVIDstatementEN.pdf>).

⁷ Zob. Refleksje Komisji Weneckiej na temat poszanowania demokracji, praw człowieka i praworządności w stanach nadzwyczajnych, Strasburg, 26 maja 2020 roku (CDL-PI(2020)005rev), pkt 5.

17. CCPE przyjmuje do wiadomości, że w państwach członkowskich istnieją różne ramy dla ogłaszania stanu nadzwyczajnego, na podstawie konstytucji lub ustaw konstytucyjnych, lub na podstawie regularnych przepisów dotyczących możliwych sytuacji nadzwyczajnych, a nawet poprzez uchwalanie środków nadzwyczajnych bez oficjalnego ogłaszania stanu nadzwyczajnego⁸. W każdym przypadku należy oczekiwać, że przed wprowadzeniem odstępstwa od praw określonych w EKPC należy dokonać formalnego ogłoszenia.
18. CCPE zauważa ponadto, że zgodnie z EKPC wszelkie środki nadzwyczajne nie powinny być niezgodne z innymi zobowiązaniami państw członkowskich wynikającymi z prawa międzynarodowego oraz, w tym względzie, MPPOiP, którego stronami są wszystkie państwa członkowskie Rady Europy, odnosi się do sytuacji nadzwyczajnej, której istnienie powinno zostać oficjalnie ogłoszone⁹. W tym względzie znaczenie takiego oficjalnego ogłoszenia może mieć różne konsekwencje w Państwach Członkowskich.
19. Ponadto środki nadzwyczajne powinny być zgodne ze zobowiązaniami w zakresie praw człowieka i zapewniać, że sytuacja nadzwyczajna dotycząca zdrowia publicznego nie jest wykorzystywana jako pretekst do naruszania praw człowieka. Należy znaleźć równowagę pomiędzy bezpieczeństwem narodowym lub bezpieczeństwem publicznym (lub obydwoma tymi aspektami) z jednej strony, a korzystaniem z podstawowych praw i wolności z drugiej strony¹⁰.
20. Przepisy regulujące przyjmowanie środków w sytuacjach nadzwyczajnych muszą przede wszystkim respektować prawa niepodlegające odwołaniu, tj. prawa, których nie można naruszyć w żadnych okolicznościach¹¹¹².

⁸ Zob. Refleksje Komisji Weneckiej na temat poszanowania demokracji, praw człowieka i praworządności w stanach nadzwyczajnych, Strasburg, 26 maja 2020 roku (CDL-PI(2020)005rev), pkt 5.

⁹ Zob. Refleksje Komisji Weneckiej na temat poszanowania demokracji, praw człowieka i praworządności w stanach nadzwyczajnych, Strasburg, 26 maja 2020 roku (CDL-PI(2020)005rev), pkt 22.

¹⁰ Zob. Artykuł 4(1) MPPOiP

¹¹ Patrz arkuś informacyjny "Derogacja w nagłych przypadkach" (https://www.echr.coe.int/documents/fs_derogation_eng.pdf), opracowany przez Dział Prasowy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka we wrześniu 2020 roku. Artykuł 15 § 2 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zakazuje wszelkich derogacji w odniesieniu do prawa do życia, poza kontekstem zgodnych z prawem działań wojennych, zakazu tortur i nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, zakazu niewolnictwa i zniewolenia oraz zasady "nie ma kary bez podstawy prawnej"; podobnie nie może być derogacji od artykułu 1 Protokołu nr 6 (zniesienie kary śmierci w czasie pokoju) do Konwencji, artykułu 1 Protokołu nr 13 (zniesienie kary śmierci we wszystkich okolicznościach) do Konwencji oraz artykułu 4 (prawo do niebycia sądzonym lub niebycia karanym dwukrotnie) Protokołu nr 7 do Konwencji. W odniesieniu do pandemii istotna jest wolność "od eksperymentów medycznych lub naukowych bez zgody".

¹² Zob. dokument CCPR/C/128/2, "Oświadczenie w sprawie derogacji od Paktu w związku z pandemią COVID-19" przyjęty przez Komitet Praw Człowieka w dniu 24 kwietnia 2020 roku: "Państwa będące stronami nie mogą uciekać się do uprawnień nadzwyczajnych ani wdrażać środków stanowiących odstępstwo w sposób dyskryminujący lub naruszający inne zobowiązania, które podjęły na mocy prawa międzynarodowego, w tym na mocy innych międzynarodowych traktatów dotyczących praw człowieka, od których nie jest dozwolone odstępstwo. Państwa będące stronami nie mogą również odstępować od niepodlegających odstępstwu postanowień Paktu - artykuł 6 (prawo do życia), art. 7 (zakaz tortur lub okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, lub eksperymentów medycznych lub naukowych bez zgody), artykuł 8 ustęp 1 i 2 (zakaz niewolnictwa, handlu niewolnikami i niewolniczej służby), artykuł 11 (zakaz więzienia z powodu niemożności wykonania zobowiązania umownego),

21. Prawodawstwo wpływające na inne prawa i wolności powinno opierać się przede wszystkim na nadrzędnej zasadzie praworządności oraz na zasadach konieczności, odpowiedniości, równości i niedyskryminacji, proporcjonalności, tymczasowości, skutecznej kontroli (parlamentarnej i sądowej), przewidywalności ustawodawstwa w sytuacjach wyjątkowych i lojalnej współpracy między instytucjami państwowymi¹³.
22. Jest to konieczne, aby zrównoważyć podstawowe prawa i wolności z koniecznymi środkami ograniczającymi, a tym samym zająć się wszelkimi sprzecznymi prawami i sytuacjami konfliktowymi, a jednocześnie stawić czoła konsekwencjom sytuacji kryzysowej i przygotować się na przyszłe sytuacje kryzysowe, w tym poprzez rozwijanie możliwości produktywnej pracy prokuratorów i pracowników służby prokuratorskiej oraz wymyślanie nowych sposobów reagowania na pilne wyzwania.
23. Przyjęcie środków nadzwyczajnych musi wyraźnie określać, do której części terytorium państwa członkowskiego mają one zastosowanie, na jak długo oraz - co najważniejsze - kiedy i jak ustaje sytuacja nadzwyczajna (na przykład poprzez włączenie klauzul wygaśnięcia)¹⁴.
24. Zwracając uwagę na różnorodność systemów i ram w państwach członkowskich, CCPE jest zdania, że szczególnie przydatne byłoby jednolite podejście do sytuacji nadzwyczajnych w krajach europejskich, oparte na wyżej wymienionych zasadach.
25. Są to ramy prawne, zintegrowane przez instrumenty międzynarodowe i ustawodawstwo krajowe, w których służba prokuratorska będzie musiała działać w sytuacjach nadzwyczajnych. Prokuratorzy powinni zatem być świadomi sytuacji i scenariuszy, w których środki ograniczające mają szczególny wpływ na podstawowe prawa i wolności. W celu uniknięcia nadużyć przy stosowaniu takich ograniczeń, jak również w celu uniknięcia ograniczania w jakikolwiek sposób, w tym de facto, praw niepodlegających zrzeczeniu się, można ustanowić proste i skuteczne procedury składania skarg, w tym nieformalne, tam gdzie może to mieć zastosowanie, zwłaszcza że sądy mogą nie być w pełni dostępne ze względu na ograniczenie ich działalności ze względów zdrowotnych.

III. Realizacja zwykłych funkcji służb prokuratorskich i prokuratorów w sytuacjach nadzwyczajnych

A. Wykonywanie funkcji służb prokuratorskich i prokuratorów w dziedzinie prawa karnego

26. W ten sam sposób, w jaki należy chronić integralność systemu sądowego, w tym jego kompetencje, niezawisłość i bezstronność, zwłaszcza w odniesieniu do dostępu do sądu i skutecznego środka ochrony praw człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych, należy

artykuł 15 (zasada legalności w dziedzinie prawa karnego), artykuł 16 (uznanie każdego za osobę wobec prawa) oraz artykuł 18 (wolność myśli, sumienia i wyznania) - lub z innych praw, które są niezbędne dla zachowania niezbywalnych praw zawartych w wyżej wymienionych przepisach oraz dla zapewnienia poszanowania praworządności i zasady legalności nawet w sytuacjach zagrożenia publicznego, w tym prawa dostępu do sądu, gwarancji sprawiedliwego procesu i prawa ofiar do uzyskania skutecznego środka prawnego".

¹³ Zob. rozważania Komisji Weneckiej na temat poszanowania demokracji, praw człowieka i praworządności w trakcie Stanu Wyjątkowego, Strasburg, 26 maja 2020 roku (CDL-PI(2020)005rev), pkt 6-16.

¹⁴ Klauzula wygaśnięcia jest przepisem prawnym, który automatycznie wygasa po upływie ustalonego terminu, chyba że zostanie przedłużony przez prawo.

również chronić integralność służby prokuratorskiej i jej organizacji, stosując te same przesłanki, jako jedyne sposoby zagwarantowania funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości w sytuacjach nadzwyczajnych¹⁵.

27. CCPE podkreśliła już, że w interesie społeczeństwa leży, aby rządy prawa były zagwarantowane przez sprawiedliwe, bezstronne i skuteczne wymierzanie sprawiedliwości. Prokuratorzy i sędziowie powinni zapewnić, na wszystkich etapach postępowania, zagwarantowanie praw i wolności jednostki. Wiąże się to z poszanowaniem podstawowych praw oskarżonych i ofiar¹⁶.
28. W odniesieniu do szczególnych trybów funkcjonowania i interwencji służb prokuratorskich w sytuacjach nadzwyczajnych¹⁷, powinny one, podobnie jak sądy, nadal działać¹⁸ w celu rozwiązywania pilnych spraw, zapewniając jednocześnie ich odpowiednią ochronę, jak w przypadku pandemii choroby, nawet w czasie, gdy niektóre niepilne przypadki mogą być odłożone w czasie.
29. Jest oczywiste, że funkcjonowanie służby prokuratorskiej, podobnie jak funkcjonowanie sądów, powinno być dostosowane do okoliczności wynikających z sytuacji nadzwyczajnej. Rozwój nowych technologii i stopniowe usprawnianie systemów wideokonferencyjnych w sądownictwie we wszystkich państwach członkowskich Rady Europy stworzyły nowe możliwości zapewnienia przesłuchiwania świadków, biegłych i oskarżonych bez konieczności zmuszania ich do podróżowania do różnych miejsc w państwie członkowskim¹⁹, w którym prowadzone jest dochodzenie lub proces²⁰.
30. Oczywiście, jak pokazują niektóre przykłady w Europie²¹, podejście to mogłoby być bardziej interesujące w sytuacjach nadzwyczajnych, unikając lub ograniczając ograniczenia w funkcjonowaniu służby prokuratorskiej i sądów. Zapewniając bezpieczeństwo przed zakażeniem i ułatwiając przeprowadzenie rozprawy, która pozwoli stronom na pełne uczestnictwo, należy dążyć do tego, aby postępowanie i rozprawa na odległość były jak najbardziej zbliżone do zwykłych praktyk stosowanych przez służbę prokuratorską i sąd.

¹⁵ Jak stwierdzono w rezolucji 1659 (2009) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie ochrony praw człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych.

¹⁶ Zob. wspólna opinia nr 4 (2009) CCPE i nr 12 (2009) Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) w sprawie stosunków między sędziami i prokuratorami w społeczeństwie demokratycznym, w tym deklaracja z Bordeaux, sekcja 1 deklaracji.

¹⁷ W przypadku Portugalii, Prokuratura Generalna odbywa stałą sesję przez cały okres trwania sytuacji nadzwyczajnej w celu obrony zasady legalności i praw obywateli, podobnie jak Rzecznik Praw Obywatelskich (artykuł 18, 2 ustawy 44/86).

¹⁸ Tak jak ma to miejsce na przykład w Portugalii (zob. artykuł 22 ustawy 44/86 w Portugalii).

¹⁹ Przykładem może być wprowadzony w Irlandii system powiadamiania sądów pocztą elektroniczną w celu zapewnienia akceptacji porozumień w ramach procedury.

²⁰ Z wyjątkiem, oczywiście, pewnych przypadków, w których obecność fizyczna może być konieczna, jak w przypadku habeas corpus.

²¹ Zob. wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie dowodów elektronicznych w postępowaniu cywilnym i administracyjnym (przyjęte w dniu 30 stycznia 2019 roku, CM(2018)169-final); zob. również serię wspólnych seminariów internetowych CEELI/ODIHR na temat dostępu do wymiaru sprawiedliwości podczas pandemii i po jej zakończeniu, w tym wideokonferencji wspierających zdalny dostęp do sądów pod adresem <https://ceeliinstitute.org/webinars/>. Również na przykład we Włoszech bezpieczeństwo procesów przeciwko podejrzanym o działalność mafijną było powodem wprowadzenia w 1992 roku wideokonferencji w postępowaniu karnym. W 1998 roku rozporządzenie to zostało znacznie rozszerzone. Niemcy stosują przepisy w sprawie przesłuchiwania świadków, których obecność fizyczna może zagrozić ich dobru, zakładające możliwość wykorzystania wideokonferencji itp.

31. ETPCz w swoim orzecznictwie stwierdził również, że fizyczna nieobecność nie musi stanowić naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego. Trybunał wskazał na kilka instrumentów prawa międzynarodowego, które przewidują udział w procesie z wykorzystaniem wideokonferencji jako sposób na poszanowanie artykułu 6 EKPC²², oraz przyjął kilka orzeczeń w odniesieniu do korzystania z wideokonferencji²³.
32. CCPE pragnie podkreślić, że przy ustanawianiu wideokonferencji w sądach należy zwrócić należytą uwagę na interesy wszystkich uczestników, w szczególności na zachowanie prawa do obrony.
33. Jeśli chodzi o transmisję internetową posiedzeń sądu, w normalnych warunkach wykorzystuje się ją w celu dotarcia do szerszego grona odbiorców i zachęcenia do szerszego zainteresowania się tymi aspektami życia publicznego, które są poruszane przez sądy. W związku z tym, jeśli chodzi o sytuacje nadzwyczajne, transmisja internetowa jest jeszcze bardziej uzasadniona nie tylko ze względu na zaangażowanie obywatelskie, ale również w celu wyraźnego wykazania, że sprawiedliwość jest sprawowana w sposób otwarty i publiczny.
34. Każde zawieszenie lub przedłużenie terminów proceduralnych z powodu sytuacji nadzwyczajnej powinno być wyraźnie określone w prawie, być proporcjonalne do czasu trwania sytuacji nadzwyczajnej i bez uszczerbku dla rozsądnych wymogów czasowych w odniesieniu do procesów (z wyjątkiem pilnych przypadków lub spraw wiążących się z istotnymi kwestiami dotyczącymi praw człowieka, w szczególności w odniesieniu do praw niepodlegających odwołaniu²⁴). Ponadto należy również unikać ewentualnego skrócenia terminów w zakresie, w jakim może dojść do naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego.
35. Można przewidzieć utworzenie zespołów reagowania kryzysowego w ramach służby prokuratorskiej na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym, jak również innych działań organizacyjnych mających na celu dostosowanie służby prokuratorskiej do konkretnych sytuacji w danym państwie członkowskim. Służby prokuratorskie powinny przekazywać wszystkim prokuratorom przesłanie o potrzebie dostosowania się do sytuacji i zwiększać świadomość nowych okoliczności i nowych środków.
36. Zgodnie z systemem prokuratorskim w każdym Państwie Członkowskim, prokuratura na szczeblu centralnym powinna wydać wytyczne, podkreślające mechanizmy współpracy zarówno w ramach służby prokuratorskiej, jak i poza nią, w szczególnych nagłych przypadkach. Jeżeli wytyczne na szczeblu centralnym nie są możliwe ze względu na strukturę organizacyjną służb prokuratorskich, powinny one przynajmniej dążyć do zapewnienia spójności między różnymi urzędami prokuratorskimi. Należy oczekiwać

²² Zob. ETPCz *Marcello Viola przeciwko Włochom* - 5 października 2006 roku (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77246>).

²³ Zob. ETPCz *Marcello Viola przeciwko Włochom* - 5 października 2006 roku (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77246>); *Sakhnovskiy przeciwko Rosji*, Wielka Izba - 2 listopada 2010 roku (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101568>); *Repashkin przeciwko Rosji* (nr 2), 16 grudnia 2010 roku (http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001_102282); *Vladimir Vasilyev przeciwko Rosji* - 10 stycznia 2012 roku (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-108478>); *Yevdokimov i inni przeciwko Rosji* - 16 lutego 2016 roku (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160620>); *Gorbunov i Gorbaczow przeciwko Rosji* - 1 marca 2016 roku (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160993>); *Sakhnovskiy przeciwko Rosji* - 27 listopada 2018 roku (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-187831>).

²⁴ Na przykład dekret z mocą ustawy 10-A/2020 z 13 marca, ustawa 1-A/2020 z 19 marca, ustawa 4-A/2020 z 6 kwietnia 2020 roku w Portugalii.

jednolitego stosowania przepisów ustawowych i wykonawczych od prokuratorów i służb prokuratorskich we wszystkich zainteresowanych państwach.

37. W sytuacjach nadzwyczajnych można ustanowić szczególne mechanizmy i procedury współpracy i koordynacji z innymi instytucjami, takimi jak organy ścigania, organy dochodzeniowe i kontrolne, sądy, zakłady opieki zdrowotnej, środki masowego przekazu, zawodowe stowarzyszenia prokuratorów i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Ustalenia dotyczące współpracy i koordynacji mogą obejmować personel i inne odpowiednie agencje, które w normalnej sytuacji nie muszą mieć kontaktu ze służbami prokuratorskimi.
38. Prowadzenie dochodzeń lub nadzór nad dochodzeniami prowadzonymi przez policję i inne organy dochodzeniowe muszą być realizowane ze szczególną czujnością w celu monitorowania ochrony praw i wolności człowieka w kontekście sytuacji nadzwyczajnej. Nie przewiduje się tu rozszerzonych uprawnień dla służb prokuratorskich, a raczej najskuteczniejsze wykorzystanie istniejących uprawnień w takich sytuacjach.
39. W tym kontekście ofiarom i świadkom oraz innym szczególnie narażonym grupom społecznym należy skutecznie pomagać lub chronić, a oskarżonym należy zapewnić poszanowanie ich praw w trakcie całego postępowania karnego. Służby prokuratorskie i prokuratorzy powinni w szczególności monitorować, czy środki nadzwyczajne nie kolidują z podstawowymi prawami i wolnościami człowieka w stopniu większym niż jest to absolutnie konieczne.
40. W tych wyjątkowych okolicznościach prokuratorzy i służby prokuratorskie powinny w szczególności dążyć do zbadania możliwości wykorzystania rozwiązań alternatywnych wobec ścigania w ogóle, a w szczególności wobec tymczasowego aresztowania. Mediacja może być również kolejną możliwością zmierzenia się ze skutkami, które mogą pojawić się w wyniku stanu wyjątkowego²⁵.
41. Sytuacja nadzwyczajna może mieć znaczący wpływ na przestępczość. Może ona pomóc w ograniczeniu niektórych rodzajów przestępczości, na przykład z powodu kwarantanny lub środków zapobiegawczych. Może również ją zwiększać, tworząc nowe tendencje w zakresie przestępczości lub warunki popełniania poszczególnych przestępstw (takich jak przemoc domowa, przestępstwa gospodarcze i finansowe związane ze środkami wykorzystywanymi na walkę z sytuacją nadzwyczajną), tworząc nowe rodzaje przestępstw lub ułatwiając ich popełnianie (takie jak naruszenie warunków osadzenia lub ograniczenia wolności). Stanowi to wyzwanie i wymaga od służb prokuratorskich i prokuratorów zwrócenia szczególnej uwagi oraz podjęcia odpowiednich środków, jeśli zajdzie taka potrzeba, w celu wszczęcia postępowania karnego w sprawach niecierpiących zwłoki lub sprawach związanych z sytuacją nadzwyczajną, na przykład nieposłuszeństwa wobec zgodnych z prawem poleceń organów ścigania lub personelu medycznego dotyczących nielegalnego lub niewłaściwego usuwania odpadów sanitarnych, interwencji w przypadkach przemocy domowej i innych potencjalnych wykroczeń charakterystycznych dla tego rodzaju sytuacji. Powinny one ponadto zwrócić uwagę na potrzebę zapewnienia odpowiedniego zrozumienia zmieniającej się wiedzy

²⁵ Zob. Rekomendację nr R (99) 19 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczącą mediacji w sprawach karnych (15 września 1999 roku) oraz Wytoczne dla prokuratorów ds. mediacji na linii ofiara – sprawca, przyjęte przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Prokuratorów w dniu 27 listopada 2018 roku. Zob. również zalecenie CM/Rec(2002)10 w sprawie mediacji w sprawach cywilnych oraz europejski podręcznik dot. prawodawstwa w zakresie mediacji z dnia 14 czerwca 2019 roku (CEPEJ (2019)9 Europejskiej Komisji Sprawiedliwości (CEPEJ)).

związanej z sytuacją kryzysową, na przykład w przypadku ewentualnych nadużyć pracowników służby zdrowia podczas pandemii, w celu uwzględnienia, przy ocenie ich odpowiedzialności cywilnej, administracyjnej lub karnej, wiedzy naukowej dostępnej w czasie wykonywania czynności medycznych ²⁶.

42. Służby prokuratorskie i prokuratorzy powinni zbadać możliwości nawiązania i prowadzenia konstruktywnego dialogu z sądami w momencie, gdy ich możliwości i działalność są ograniczone, w celu omówienia sposobu postępowania w sprawach priorytetowych. Potrzebna jest również elastyczność ze strony służby prokuratorskiej, aby zaradzić zaległościom w rozpatrywaniu spraw, które prowadzą do znacznego zmniejszenia ich liczby w następstwie sytuacji nadzwyczajnych, takich jak pandemia, gdy sądy wznowiają normalną działalność, a także należy podjąć wysiłki na wczesnym etapie w celu jak najszybszego nadrobienia tych zaległości.
43. Proces odwoływania się od decyzji sądu może zostać dodatkowo zracjonalizowany i usprawniony dzięki zastosowaniu elektronicznych środków komunikacji i zarządzania postępowaniem.
44. W stosownych przypadkach, w odniesieniu do służb prokuratorskich, prowadzących nadzór nad wykonywaniem orzeczeń sądowych lub uczestniczących w takim nadzorze, w miarę możliwości w przypadku pandemii, należy uwzględnić możliwość stosowania środków niepolegających na pozbawieniu wolności lub zmniejszenia wymiaru kary pozbawienia wolności w celu uniknięcia przeludnienia w zakładach karnych oraz zapobiegania rozprzestrzenianiu się lub roznoszeniu choroby w tych zakładach.
45. Zapewnienie przestrzegania prawa w ramach krajowej polityki w zakresie przestępczości oraz dostosowanie jego stosowania, w odpowiednich przypadkach, do priorytetów regionalnych i lokalnych - na przykład w przypadkach, w których niestosowanie się do zgodnych z prawem nakazów organów ścigania i personelu medycznego dotyczących przebywania w zamknięciu może przyczynić się do rozprzestrzeniania się choroby - powinno być jednym z głównych punktów programu działań służby prokuratorskiej.
46. W sytuacjach nadzwyczajnych, takich jak pandemia, środkiem polegającym na lockdownie i pozostawaniu w domu może towarzyszyć zwiększone ryzyko dla grup szczególnie narażonych, w tym dzieci, ofiar przemocy ze względu na płeć i handlu ludźmi oraz innych osób, zwiększając ich narażenie na bycie świadkiem lub doświadczenie przemocy i nadużyć. Egzekwowanie ograniczeń w przemieszczaniu się i środków dystansu fizycznego może służyć jako przykrywką dla dyskryminacji i przemocy wobec grup szczególnie narażonych. W tym kontekście służby prokuratorskie i prokuratorzy powinni podejmować środki mające na celu jak najskuteczniejsze zapobieganie i zaradzanie takim przypadkom. Na przykład, aby zapewnić ofiarom, w tym ofiarom przemocy domowej i innym osobom znajdującym się w szczególnie trudnej sytuacji, stały dostęp do środków ochrony prawnej, ich skargi powinny być w dalszym ciągu

²⁶ Zob.: UN CTED. Wpływ pandemii COVID-19 na terroryzm, zwalczanie terroryzmu i przeciwdziałanie brutalnemu ekstremizmowi, czerwiec 2020 roku (<https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2020/06/CTEDPaper%E2%80%9393-The-impact-of-the-COVID-19-pandemic-on-counter-terrorism-and-counter-violent-extremism.pdf>); INTERPOL. Globalny krajobraz zagrożeń cybernetycznych związanych z COVID-19); FATF. Zagrożenia związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu związane z COVID-19 oraz reakcje polityczne. Paryż, maj 2020 roku (<http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/covid-19-mi-tf.html>); INTERPOL. COVID-19: Globalne zagrożenie fałszywymi lekami, maj 2020 roku; raport MONEYVAL: Tendencje w zakresie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w jurysdykcjach MONEYVAL podczas kryzysu COVID-19, 2 września 2020 roku.

przyjmowane i rozpatrywane w trakcie, a także, w następstwie sytuacji nadzwyczajnych, jak pandemia, w stosownych przypadkach poprzez tworzenie innowacyjnych sposobów składania skarg przez ofiary.

47. W państwach członkowskich, w których prokuratorzy pełnią funkcje poza obszarem prawa karnego, wnioski i zalecenia zawarte w niniejszej sekcji A mają również zastosowanie, *mutatis mutandis*, do działalności prokuratorskiej wymienionej poniżej w sekcji B.

B. Wykonywanie funkcji służb prokuratorskich i prokuratorów poza dziedziną prawa karnego

48. CCPE zauważa istotne różnice w państwach członkowskich, wynikające z faktu, że w niektórych z nich prokuratorzy posiadają szerokie uprawnienia poza dziedziną prawa karnego, a w innych nie mają takich uprawnień. Należy zatem pamiętać, że poniższe ustępy mogą mieć znaczenie tylko dla tej pierwszej grupy państw.
49. W tym kontekście i w zależności od krajowych ram prawnych, służba prokuratorska, podobnie jak w dziedzinie prawa karnego, może również monitorować konieczność, proporcjonalność i adekwatność środków nadzwyczajnych przyjętych poza dziedziną prawa karnego (np. w dziedzinie prawa cywilnego i administracyjnego). Jest to ważna działalność służby prokuratorskiej w dziedzinie innej niż karna, która powinna również koncentrować się głównie na ochronie praw i wolności człowieka, w tym zdrowia ogółu ludności.
50. W stosownych przypadkach i w zależności od krajowych ram prawnych należy zatem dopilnować, aby wszystkie środki ograniczające były podejmowane zgodnie z międzynarodowymi standardami i zobowiązaniami w zakresie praw człowieka, aby wszelka ingerencja w te prawa była proporcjonalna i ograniczona, zarówno pod względem czasu, jak i zakresu, do sytuacji, w których jest ona rzeczywiście niezbędna w demokratycznym społeczeństwie. Egzekwowanie tych środków nie powinno mieć charakteru dyskryminującego²⁷ Aby zapewnić realizację tych celów, służba prokuratorska może w stosownych przypadkach, a najlepiej przed wprowadzeniem nowych środków ograniczających, zasięgać opinii przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego (organizacji pozarządowych, fundacji, organizacji charytatywnych, stowarzyszeń zawodowych itp.).
51. Służby prokuratorskie, w szczególności w sytuacjach nadzwyczajnych, powinny przyjąć odpowiednie środki, aby zapobiec wszelkim niewłaściwym wpływom w ich działalności prokuratorskiej. Powinny one również powstrzymać się od wszelkiego rodzaju dyskryminacji, w szczególności wobec obrońców praw człowieka i dziennikarzy, zapewniając, że w wyniku swojej pracy nie będą oni narażeni na nieproporcjonalne traktowanie lub karanie.
52. Nowoczesna technologia jest obecnie wykorzystywana do monitorowania kontaktów osób zakażonych COVID-19, objawów lub przestrzegania nałożonych środków kwarantanny. Do osiągnięcia tych celów wykorzystywane są aplikacje telefonii komórkowej oraz dane o ruchu i lokalizacji pochodzące od dostawców usług telekomunikacyjnych. Służby prokuratorskie i prokuratorzy, tam, gdzie jest to możliwe i

²⁷ OHCHR, COVID-19: Państwa nie powinny nadużywać środków nadzwyczajnych w celu łamania praw człowieka - eksperci ONZ, online: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722>.

właściwe, powinni monitorować ten proces zgodnie z zasadami EKPC i odpowiednimi przepisami krajowymi w celu dopilnowania, aby wszelkie ingerencje w prawo do prywatności były ograniczone do tego, co jest wymagane do osiągnięcia zamierzonego celu, a ich stosowanie było ograniczone w czasie.

53. Dane osobowe muszą być przetwarzane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i pod kontrolą właściwych organów ochrony danych. Każde wykorzystanie takich danych powinno co do zasady być uzależnione od zgody osoby zainteresowanej lub osoba ta powinna przynajmniej zostać później poinformowana o takim wykorzystaniu. Zebrane dane osobowe muszą być zabezpieczone w taki sposób, aby nie mogły zostać niewłaściwie wykorzystane przez hakerów lub inne osoby, które nie powinny mieć do nich dostępu. Osoby fizyczne powinny być informowane o przyczynach podjęcia środków i czasie ich obowiązywania oraz powinny mieć możliwość obrony przed ewentualnym niewłaściwym ich wykorzystaniem. Wykorzystanie danych osobowych zgromadzonych w ten sposób powinno przede wszystkim służyć zapobieganiu rozprzestrzenianiu się COVID-19, a nie ocenie odpowiedzialności administracyjnej lub karnej osób zaangażowanych. Właściwe jednostki lub eksperci służb prokuratorskich mogą, w stosownych przypadkach, kontrolować ten proces zgodnie z zasadami EKPC, jak również z innymi odpowiednimi przepisami międzynarodowymi i krajowymi.
54. Zgodność z środkami nałożonymi w ramach kwarantanny powinna mieć pierwszeństwo przed egzekwowaniem innych, bardziej rygorystycznych środków ograniczających. Sankcje za ewentualne wykroczenia powinny być proporcjonalne do popełnionych czynów. Aby uniknąć nadmiernej odpowiedzialności karnej za takie czyny oraz aby uniknąć podważenia zaufania publicznego do praworządności, sprawy powinny być w miarę możliwości rozstrzygane w drodze porozumienia, w szczególności, jeżeli sprawcy współpracują z władzami. Egzekwowanie środków ograniczających nie powinno mieć charakteru dyskryminującego wobec mniejszości, grup marginalizowanych lub obrońców praw człowieka i dziennikarzy. Służby prokuratorskie, w stosownych przypadkach i jeżeli są one do tego właściwe, powinny monitorować ten proces zgodnie z zasadami EKPC i innymi odpowiednimi przepisami międzynarodowymi i krajowymi.
55. Skutki sytuacji nadzwyczajnych są zazwyczaj odczuwalne długo po zniesieniu środków ograniczających. Nawet po zniesieniu tych środków ludzie mogą nadal podlegać ograniczeniom, jak ma to miejsce w przypadku pandemii, konieczności pozostania w kwarantannie lub innej formie izolacji społecznej. Dotyczy to w jeszcze większym stopniu grup szczególnie narażonych, które zostały nieproporcjonalnie dotknięte pandemią, zwłaszcza członków grup mniejszościowych, osób zagrożonych ubóstwem, osób starszych, osób niepełnosprawnych, osób przebywających w domach opieki lub innych osób najbardziej dotkniętych pandemią, migrantów, uchodźców, kobiet i dzieci zagrożonych przemocą domową i seksualną, ofiar mowy nienawiści, handlu ludźmi. Te szczególnie narażone grupy muszą być chronione, a nie izolowane, a ich ochrona musi być w pełni zapewniona, w stosownych przypadkach, przez służbę prokuratorską i prokuratorów, którzy muszą traktować je zgodnie z zasadą równości wobec prawa i niedyskryminacji, aby zapewnić poszanowanie ich godności ludzkiej i praw.

IV. Istniejące, nowe lub rozszerzone funkcje służb prokuratorskich i prokuratorów w odpowiedzi na sytuacje nadzwyczajne

56. W czasie pandemii istniejące funkcje służb prokuratorskich i prokuratorów mogą zostać rozszerzone, tam, gdzie ma to zastosowanie i jest właściwe. W tym kontekście można im również powierzyć nowe funkcje. Zróżnicowane systemy prawne w państwach członkowskich w różny sposób regulują możliwość takich nowych lub rozszerzonych

funkcji. W związku z tym, interwencje dokonywane przez służbę prokuratorską w niektórych państwach członkowskich mogą wykraczać poza wcześniej ustalone granice. Istnieją różne przykłady tego, w jaki sposób rozszerzona rola służby prokuratorskiej i prokuratorów może mieć zastosowanie, aby lepiej chronić ludzi w tych okolicznościach.

57. Poniższe ustępy odnoszą się do przykładów przedstawionych przez państwa członkowskie w ich odpowiedziach na kwestionariusz służący do przygotowania niniejszej opinii. Przykłady takie obejmują:

- dochodzenia w sprawie czerpania zysków ze środków spożywczych, produktów higienicznych oraz podstawowych leków i zaopatrzenia, a także odpowiedzialności karnej związanej z przenoszeniem zakażenia lub jego leczeniem²⁸;
- prokuratury organizują inspekcje w domach opieki dla osób starszych ze zidentyfikowanymi przypadkami COVID-19, aby sprawdzić środki podjęte w celu zapobieżenia jego dalszemu rozprzestrzenianiu się²⁹;
- nieprzestrzeganie godziny policyjnej jako środka ochrony zdrowia jest uznawane w kilku krajach za przestępstwo, a służba prokuratorska posiada rozszerzone upoważnienie do ścigania takich przypadków. W wymiarze ogólnym wdrażanie środków nadzwyczajnych podlega nadzorowi prokuratury³⁰;
- biorąc pod uwagę uprawnienia służby prokuratorskiej, środki zapobiegawcze oraz szybkie i skuteczne reagowanie na zgłaszane fakty są ważnymi narzędziami w walce z przemocą domową, na co zwraca się szczególną uwagę w kontekście pandemii³¹;
- służba prokuratorska podjęła odpowiednie środki w celu uniknięcia przepełnienia miejsc pozbawienia wolności, jak również sal rozpraw, biur prokuratorów i sędziów, bez naruszania praw oskarżonych i szczególnie narażonych grup społecznych. Stosuje ona niezbędne środki w celu ochrony osób fizycznych w ogóle, a przede wszystkim grup szczególnie narażonych, w szczególności w przypadku ewentualnej brutalnej dyskryminacji. Udziela ona wskazówek dotyczących ścigania niektórych spraw w kolejności ich ważności, np. w przypadku zagrożenia przedawnieniem lub w przypadku tymczasowego aresztowania oskarżonych. Nie ma możliwości, aby ważne sprawy były "zamykane" w jakikolwiek sposób z powodu nagromadzenia dużej liczby akt. Problemy, które pojawiają się z powodu koronawirusa, muszą być przezwyciężane z dużym wysiłkiem przez wszystkich zainteresowanych związanych z wymiarem sprawiedliwości (prokuratorów, sędziów, sekretarzy, adwokatów)³².

58. W wielu państwach członkowskich służby prokuratorskie i prokuratorzy muszą na ogół ściślej współpracować z mediami i wyjaśniać swoją pracę w kontekście pandemii. W niektórych przypadkach muszą one informować opinię publiczną o surowszych

²⁸ Włochy.

²⁹ Bułgaria i Hiszpania. Na początku czerwca 2020 roku hiszpańska prokuratura zbadała prawie 200 domów opieki dla osób starszych, pod kątem problemów COVID-19.

³⁰ Macedonia Północna

³¹ Słowacja.

³² Grecja.

sankcjach w sytuacjach nadzwyczajnych oraz o nałożonych karach³³. W związku z tym ważne jest zapewnienie, aby ewentualne ograniczenia wolności mediów i wolności słowa nie były niejasno sformułowane, ponieważ działania mające na celu zwalczanie rzekomych "dezinformacji" mogłyby być bezzasadnie stosowane do wszelkiego rodzaju krytyki. Jednocześnie, pomimo pandemii, prokuratorzy powinni dążyć do tego, by informacje przekazywane mediom nie podważały rzetelności dochodzeń i ścigania ani celu dochodzenia. Nie powinny one również naruszać praw stron trzecich ani wpływać na osoby zaangażowane w dochodzenie lub ściganie. Nie powinny one wpływać na wynik postępowania sądowego³⁴.

59. Służby prokuratorskie i prokuratorzy powinni dążyć do zapewnienia poszanowania praw i wolności człowieka w trakcie stosowania środków nadzwyczajnych, takich jak zamknięcie/lockdown, zamykanie przestrzeni publicznych i inne odpowiednie środki ograniczające.
60. W związku z tym egzekwowanie środków nadzwyczajnych powinno odbywać się w sposób sprawiedliwy i humanitarny, a wszelkie nakładane kary powinny być proporcjonalne do popełnionego przestępstwa i określone w przepisach prawa.
61. Służby prokuratorskie mogą zostać poproszone o monitorowanie procesu ustanawiania obszarów kwarantanny lub zamknięcia. W stosownych przypadkach służby prokuratorskie powinny zapewnić, aby osoby objęte kwarantanną lub przetrzymywane w zamknięciu były traktowane jako osoby wolne, z wyjątkiem ograniczeń nałożonych na nie zgodnie z prawem i na podstawie dowodów naukowych do celów kwarantanny. Osoby te nie powinny być postrzegane lub traktowane tak, jakby były zatrzymanymi.
62. Osoby poddane kwarantannie lub zamknięciu powinny ponadto mieć możliwość dalszego korzystania z podstawowych zabezpieczeń przed złym traktowaniem, w tym informacji o przyczynach kwarantanny lub zamknięcia, mieć prawo dostępu do niezależnej służby medycznej, prawo do pomocy prawnej oraz prawo do zapewnienia, aby osoby trzecie były informowane o poddaniu ich kwarantannie lub zamknięciu, w sposób zgodny z ich statusem i sytuacją. Powinny one mieć możliwość komunikowania się z rodzinami i przyjaciółmi za pomocą odpowiednich środków i nie powinny cierpieć z powodu żadnej formy marginalizacji lub dyskryminacji, również po powrocie do społeczności.

V. Pokonywanie wyzwań stojących przed służbami prokuratorskimi i prokuratorami w sytuacjach nadzwyczajnych

63. W sytuacjach nadzwyczajnych, a w szczególności podczas pandemii, służba prokuratorska i prokuratorzy muszą stosować prawo, nie spadając poniżej oczekiwanych standardów, ze ścisłym poszanowaniem praw człowieka i podstawowych wolności. W takich sytuacjach prokuratorzy przyjmują na siebie największą odpowiedzialność i obowiązek, ponieważ są to czasy, w których są najbardziej potrzebni
64. Pandemia powoduje bezrobocie i utratę dochodów spowodowaną spadkiem aktywności gospodarczej i może mieć trwałe negatywne skutki psychologiczne. Mogą wzrosnąć przypadki przemocy domowej, rasizmu i nietolerancji, a w szczególności przemocy wobec personelu medycznego i zdrowotnego. W związku z tym, w wyniku ewentualnego

³³ Belgia.

³⁴ Zob. opinia nr 8 (2013) CCPE w sprawie stosunków między prokuratorami a mediami, pkt 23.

wzrostu liczby przestępstw przeciwko osobom znajdującym się w trudnej sytuacji, jak również przestępstw przeciwko mieniu, służby prokuratorskie mogą doświadczyć chwilowych trudności.

65. Inne możliwe wyzwania wynikają z możliwego zmniejszenia budżetu przeznaczonego na służby prokuratorskie, ze względu na tragiczne skutki gospodarcze pandemii oraz z potrzeby odpowiedniej ochrony prokuratorów, pracowników służby prokuratorskiej, a także ich rodzin i stron postępowania przed zagrożeniami spowodowanymi pandemią.
66. Ponadto istnieje ryzyko rozprzestrzeniania się choroby w więzieniach i zakładach karnych. Rodzi to potrzebę ochrony personelu więziennego, więźniów i osób zatrzymanych, a także ich rodzin, przed pandemią. Tam, gdzie ma to zastosowanie, służby prokuratorskie muszą podjąć wszelkie niezbędne środki w celu ochrony praw osób zatrzymanych i więźniów.
67. Aby zminimalizować skutki pandemii, prokuratorzy powinni pilnie i skutecznie zajmować się przestępstwami popełnianymi na osobach szczególnie narażonych. Zajmując się wszystkimi innymi przestępstwami, prokuratorzy powinni w odpowiednim czasie kontynuować swoje działania. W razie konieczności można odroczyć dochodzenia, które nie są pilne, pod warunkiem, że ograniczenia i warunki takiego odroczenia zostaną wcześniej określone prawem.
68. W odniesieniu do dochodzeń w sprawie naruszeń spowodowanych stosowaniem środków ochrony zdrowia publicznego, należy stale uwzględniać równowagę między ochroną praw człowieka a zdrowiem ogółu społeczeństwa i poszczególnych osób.
69. Ponieważ wyzwania, przed którymi stoją prokuratorzy w sytuacjach nadzwyczajnych, są poważne i złożone, współpraca między służbami służby prokuratorskiej, organami wymiaru sprawiedliwości i stronami postępowania jest szczególnie potrzebna, aby sprostać tym wyzwaniom.
70. W sytuacjach nadzwyczajnych, w porównaniu ze zwykłym czasem, może istnieć zwiększone ryzyko bezprawnej ingerencji, która może naruszyć niezależność prokuratorów. W związku z tym, w celu zachowania wewnętrznej i zewnętrznej niezależności lub autonomii prokuratorów i służb prokuratorskich, rządy i inne władze państwowe, media, strony postępowania oraz społeczeństwo obywatelskie powinny przyjąć na siebie odpowiednią odpowiedzialność za to, by nie ingerować nadmiernie w działalność prokuratorską.
71. Jeśli chodzi o ocenę pracy prokuratorów, należy odpowiednio uwzględnić wszelkie pogorszenie się ich warunków pracy i wzrost obciążenia pracą w wyniku sytuacji nadzwyczajnej.
72. W celu ochrony prokuratorów, pracowników służby prokuratorskiej, stron postępowania, osób zatrzymanych i więźniów przed pandemią, na terenie obiektów należących do służb prokuratorskich należy podjąć wszelkie środki fizyczne w celu zapewnienia im bezpieczeństwa, na przykład poprzez organizację zmian dla prokuratorów i pracowników służby prokuratorskiej, a także w zakładach karnych i aresztach, oraz zapewnić wszelkie niezbędne środki czystości i wyposażenie sanitarne.
73. Ponadto, zamiast kontaktów twarzą w twarz, należy zapewnić skuteczne systemy pracy zdalnej, telekonferencji i wideokonferencji poprzez rozwój infrastruktury technologicznej.

74. W sytuacjach nadzwyczajnych przydzielenie odpowiedniego budżetu ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia, że służby prokuratorskie są wyposażone we wszystkie niezbędne środki i w sposób zgodny z oczekiwanymi standardami, tak aby nie wpłynęło to w istotny sposób na ich działalność.
75. Prokuratorzy nie powinni iść na kompromis obejmujący obniżenie lub ograniczenie standardów etyki zawodowej nawet w sytuacjach nadzwyczajnych i powinni być świadomi, że należy stawić czoła wyzwaniom, zachowując te standardy.
76. Aby prokuratorzy i pracownicy służby prokuratorskiej mogli nie tylko przystosować się do nowych sposobów i warunków pracy, ale także odpowiednio chronić się przed sytuacją nadzwyczajną, jaką jest pandemia, należy w skuteczny sposób rozwijać działania szkoleniowe i zapewnić w tym zakresie wszelkiego rodzaju wsparcie ekspertów.
77. Służby prokuratorskie powinny utrzymywać kontakty z krajowymi organami służby zdrowia i okresowo oceniać środki zapobiegawcze i środki ostrożności, które należy podjąć.
78. W razie potrzeby personel medyczny powinien być udostępniony służbom prokuratorskim, sądom, organom ścigania, a także w zakładach karnych i aresztach. Środki, które minimalizują ryzyko w tych miejscach, powinny być regularnie oceniane zgodnie z zaleceniami ekspertów.
79. Jeżeli ryzyko znacznie wzrośnie z powodu sytuacji nadzwyczajnej, w celu zarządzania nim i ewentualnego opóźnienia niektórych działań, można przyjąć przepisy prawne i administracyjne, przy jednoczesnym ścisłym przestrzeganiu praw człowieka i wcześniejszym ustaleniu limitów.

VI. Współpraca międzynarodowa i trudności w czasie pandemii

80. Sytuacja nadzwyczajna, taka jak pandemia, stwarza szczególnie poważne problemy dla współpracy międzynarodowej. W czasie, gdy środki obejmujące zamknięcie i lockdown mają wpływ nawet na najprostsze operacje służby prokuratorskiej w ich krajach, zamknięte granice i środki kwarantanny mają jeszcze silniejszy wpływ na każdy rodzaj współpracy międzynarodowej, w tym współpracy transgranicznej.
81. Niektóre elementy takiej współpracy mogą ulec całkowitemu załamaniu lub być znacznie opóźnione w sytuacjach nadzwyczajnych, takich jak pandemia, na przykład w przypadkach wzajemnej pomocy prawnej, wdrażania europejskich nakazów aresztowania, ekstradycji, wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych i innych środków związanych z fizycznym przekazaniem osób.
82. Skutki pandemii COVID-19 szczególnie zwiększyły potrzebę zwiększenia przez wszystkie zainteresowane strony wysiłków na rzecz zwalczania przestępczości.
83. Ponieważ specjalne środki związane z pandemią COVID-19 są różne w państwach członkowskich, prokuratury w różnych państwach powinny zintensyfikować konsultacje między sobą w celu opracowania bardziej skutecznych i innowacyjnych form współpracy oraz zmaksymalizowania efektywności operacyjnej. Aby wzmocnić międzynarodową współpracę i koordynację, służby prokuratorskie państw członkowskich powinny z wyprzedzeniem ogłaszać swoje kontakty awaryjne w takich sytuacjach.

84. Dobre praktyki powinny zostać określone i wykorzystane przy opracowywaniu nowych protokołów i procedur związanych ze skutecznym funkcjonowaniem prokuratur podczas pandemii COVID-19. Powinny one obejmować szersze zastosowanie technologii, takich jak procedury on-line do przekazywania spraw, wideokonferencje, prawne uznawanie dowodów elektronicznych lub dowodów przedstawianych drogą elektroniczną, tworzenie elektronicznych akt spraw i systemów zarządzania dowodami, a także stosowanie przepisów dotyczących sytuacji nadzwyczajnych. Dobre praktyki mogą również obejmować ułatwianie ofiarom i świadkom zdalnego udziału w postępowaniu przygotowawczym. Nadzór i odpowiedzialność prokuratorów w kontekście przepisów dotyczących sytuacji nadzwyczajnych powinny być w dalszym ciągu zapewnione przez cały okres trwania sytuacji nadzwyczajnej.
85. Ze względu na trudności z przekazywaniem dokumentów w formie papierowej, dotknięte pandemią prokuratury powinny rozważyć możliwość przyjmowania i rozpatrywania wniosków o wzajemną pomoc prawną i ekstradycję, jeżeli są one przekazywane pocztą elektroniczną. Państwa, które mają obowiązkowy wymóg udzielania pomocy prawnej jedynie w przypadku otrzymania wniosków w formie papierowej, powinny tymczasowo ponownie rozważyć zniesienie takich wymogów i starać się przetwarzać wnioski w oparciu o kopie elektroniczne do czasu otrzymania odpowiednich wniosków w formie papierowej.
86. Ze względu na obecne ograniczenia w swobodnym przepływie osób między państwami, prokuratury powinny rozważyć możliwość przyjmowania i rozpatrywania wniosków o zezwolenie na tranzyt wydanych osób drogą elektroniczną, co pomoże zmniejszyć ilość czasu pracy i zasobów potrzebnych podczas pandemii oraz szybciej reagować na wnioski.
87. Ponieważ osoby podlegające ekstradycji przebywają w areszcie i istnieje wiele kwestii (technicznych, organizacyjnych, finansowych) związanych z ich przekazaniem, państwa, do których skierowano wniosek i państwa tranzytowe powinny rozważyć udzielenie ewentualnej pomocy w stosowaniu bardziej uproszczonych procedur ustanowionych zasad kwarantanny dla urzędników z państw wnioskujących, którzy podróżują na ich terytorium z misją zorganizowania przekazania tych osób.

VII. Zalecenia

Wprowadzenie

1. Zgodnie z międzynarodowymi instrumentami ratyfikowanymi przez państwa członkowskie Rady Europy, przed zastosowaniem środków nadzwyczajnych należy złożyć formalne oświadczenie o stanie wyjątkowym.
2. Chociaż nie istnieje jednolicie zdefiniowany model ogłaszania stanu wyjątkowego i to właśnie stan faktyczny będzie decydował o jego faktycznym zasięgu i przesłankach, koniecznym warunkiem wstępnym ogłoszenia stanu wyjątkowego powinien być fakt, że uprawnienia przewidziane w regularnych przepisach nie są wystarczające do jego przewyciężenia. Ostatecznym celem każdego stanu wyjątkowego powinno być zatem przewyciężenie przez państwo stanu wyjątkowego i jak najszybsze przywrócenie go do stanu normalnego.
3. Ramy prawne, w których służby prokuratorskie będą musiały działać w sytuacjach nadzwyczajnych, takich jak pandemia, są określone przez instrumenty

międzynarodowe ratyfikowane przez państwa członkowskie, takie jak EKPC i MPPOiP, które określają zestaw warunków, których należy przestrzegać w takich sytuacjach (na przykład w odniesieniu do praw niepodlegających derogacji lub innych praw istotnych dla utrzymania praw niepodlegających derogacji), a także przez ustawodawstwo konstytucyjne lub inne ustawodawstwo krajowe.

4. Odpowiedzialność prokuratorów za promowanie i wzmacnianie praworządności ma wiele nieodłącznych aspektów, które wiążą się ze znacznymi wyzwaniami dla prokuratorów. Wyzwania te są szczególnie wymagające w kontekście sytuacji nadzwyczajnych.
5. Pandemia COVID-19 spowodowała globalny kryzys zdrowotny - stan zagrożenia zdrowia publicznego - w przeciwieństwie do tego, co miało miejsce od ponad wieku. Bezprecedensowa sytuacja na świecie w związku z walką z pandemią stanowiła równie bezprecedensowe wyzwanie dla służb prokuratorskich.

Zalecenia

1. Jeżeli ma zostać ogłoszony stan wyjątkowy, a także w przypadku odstępstwa od praw określonych w EKPC, zgodnie z jej artykułem 15, lub określonych w MPPOiP, zgodnie z jej artykułem 4, przed wejściem w życie takiego odstępstwa należy dokonać formalnej proklamacji.
2. Ograniczenia wprowadzone w wyniku pandemii mogą mieć wpływ nie tylko na prawa obywatelskie i polityczne chronione przez EKPC, ale także na prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne, co może wiązać się z ryzykiem dyskryminacji poszczególnych grup. Ograniczenia, które należy nałożyć, powinny zatem respektować zobowiązania w zakresie praw człowieka i zapewniać, by stan zagrożenia zdrowia publicznego nie był wykorzystywany jako pretekst do naruszania praw człowieka, ale miał przede wszystkim na celu ochronę ludzi.
3. Przepisy regulujące przyjmowanie środków w sytuacjach nadzwyczajnych muszą przede wszystkim respektować prawa niepodlegające odwołaniu. Prawodawstwo mające wpływ na inne prawa musi opierać się na nadrzędnej zasadzie praworządności oraz na zasadach konieczności, odpowiedniości, równości i niedyskryminacji, proporcjonalności, tymczasowości, skutecznej kontroli (parlamentarnej i sądowej), przewidywalności prawodawstwa w sytuacjach nadzwyczajnych oraz lojalnej współpracy między instytucjami państwowymi.
4. W ten sam sposób, w jaki należy chronić integralność systemu sądowego, w tym jego kompetencje, niezależność i bezstronność, zwłaszcza w odniesieniu do pełnego dostępu do sądu i skutecznego środka prawnego służącego ochronie praw człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych, należy również chronić integralność służby prokuratorskiej i jej organizacji, stosując te same przesłanki.
5. Zapewniając prokuratorom i pracownikom służby prokuratorskiej oraz ich rodzinom bezpieczeństwo przed zakażeniem lub zapewniając osobom zakażonym niezbędne leczenie, funkcjonowanie służby prokuratorskiej, podobnie jak sądów, powinno być dostosowane do okoliczności wynikających z sytuacji nadzwyczajnej, a jednocześnie powinno być w stanie zająć się pilnymi przypadkami lub decyzjami. Służby prokuratorskie powinny przyjąć na wczesnym etapie wszelkie niezbędne środki w celu zredukowania zaległości w rozpatrywaniu spraw opóźnionych ze względu na sytuację nadzwyczajną.

6. Rozwój nowych technologii i stopniowe ulepszanie systemów wideokonferencyjnych w sądownictwie we wszystkich państwach członkowskich Rady Europy stworzyły nowe możliwości zapewnienia przesłuchiwania świadków, biegłych i oskarżonych. Celem, który należy osiągnąć przy ich wykorzystaniu, powinno być ułatwienie przesłuchania, które powinno umożliwić stronom pełne uczestnictwo w postępowaniu i przesłuchaniu na odległość oraz jak największe zbliżenie się do zwykłych praktyk stosowanych w służbie prokuratorskiej i sądzie, przy jednoczesnym poszanowaniu tych samych praw i gwarancji.
7. Można przewidzieć utworzenie zespołów reagowania kryzysowego w ramach służby prokuratorskiej na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym, jak również innych działań organizacyjnych mających na celu zajęcie się szczególnie pilnymi sytuacjami w danym państwie członkowskim.
8. Zgodnie z systemem służby prokuratorskiej w każdym państwie członkowskim, prokuratura powinna wydać wytyczne, na przykład na szczeblu centralnym, podkreślające mechanizmy współpracy zarówno w ramach służby prokuratorskiej, jak i poza nią, w szczególnych nagłych przypadkach. Należy oczekiwać jednolitego stosowania prawa i przepisów prawnych od prokuratorów i służb prokuratorskich (lub urzędów) we wszystkich zainteresowanych państwach.
9. W sytuacjach nadzwyczajnych służby prokuratorskie mogą ustanowić szczególne mechanizmy i procedury współpracy oraz koordynacji z innymi instytucjami, takimi jak organy ścigania, organy dochodzeniowe i kontrolne, sądy, instytucje ochrony zdrowia, środki masowego przekazu, zawodowe stowarzyszenia prokuratorów i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego.
10. W stosownych przypadkach służby prokuratorskie i prokuratorzy powinni w szczególności monitorować, czy stosowanie środków nadzwyczajnych nie koliduje z podstawowymi prawami człowieka w stopniu większym niż jest to absolutnie konieczne. Muszą one stosować prawo, nie spadając poniżej oczekiwanych standardów, przy ścisłym poszanowaniu praw człowieka i podstawowych wolności.
11. W zależności od krajowych ram prawnych, służby prokuratorskie, oprócz interwencji w dziedzinie prawa karnego, mogą być również wzywane do monitorowania konieczności, proporcjonalności i adekwatności środków nadzwyczajnych przyjętych poza dziedziną prawa karnego.
12. Wszystkie środki ograniczające powinny być podejmowane zgodnie z międzynarodowymi standardami i zobowiązaniami w zakresie praw człowieka oraz przy zapewnieniu, że wszelkie ingerencje w te prawa są proporcjonalne i ograniczone, zarówno pod względem czasu, jak i zakresu, oraz że mają zastosowanie do sytuacji, w których jest to rzeczywiście konieczne w demokratycznym społeczeństwie. Egzekwowanie tych środków nie powinno mieć charakteru dyskryminującego.
13. Sytuacja nadzwyczajna, taka jak pandemia, stwarza szczególnie poważne problemy dla współpracy międzynarodowej. Zamknięte granice i środki kwarantanny jeszcze silniej wpływają na wszelkiego rodzaju współpracę międzynarodową, w tym transgraniczną.
14. Niektóre elementy takiej współpracy mogą ulec całkowitemu załamaniu lub być znacznie opóźnione podczas sytuacji nadzwyczajnej w postaci pandemii. Prokuratury powinny

zintensyfikować konsultacje w celu opracowania bardziej efektywnych i innowacyjnych form współpracy, aby zmaksymalizować skuteczność operacyjną.

15. Prokuratury powinny rozważyć możliwość zastosowania bardziej uproszczonych procedur w sytuacjach nadzwyczajnych, na przykład przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków o wzajemną pomoc prawną i ekstradycję, jeżeli są one przekazywane pocztą elektroniczną. Państwa powinny rozważyć możliwość udzielenia ewentualnej pomocy w stosowaniu bardziej uproszczonych procedur ustanowionych zasad kwarantanny dla urzędników z państw wnioskujących.
16. Biorąc pod uwagę, że państwa członkowskie z pewnością przeprowadzą oceny wpływu pandemii na swoje systemy sądownictwa oraz na regularne funkcjonowanie swoich sądów i służb prokuratorskich, a także biorąc pod uwagę, że oceny te mogą zawierać cenne informacje, CCPE może zwrócić się do państw członkowskich o udostępnienie wyników tych ocen w celu oszacowania, czy niniejsza opinia wymaga aktualizacji w przyszłości.