

**ZASADY ELI (EUROPEAN LAW INSTITUTE)¹
NA CZAS KRYZYSU COVID-19**

Preambuła

Zasada 1 PODSTAWOWE WARTOŚCI, ZASADY I WOLNOŚCI

Zasada 2 ZAKAZ DYSKRYMINACJI

Zasada 3 DEMOKRACJA

Zasada 4 PRAWODAWSTWO

Zasada 5 WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI

Zasada 6 PRYWATNOŚĆ I OCHRONA DANYCH

Zasada 7 GRANICE I SWOBODA PRZEMIESZCZANIA SIĘ

Zasada 8 SWOBODNY PRZEPIYW TOWARÓW I USŁUG

Zasada 9 ZATRUDNIENIE I GOSPODARKA

Zasada 10 CIĄGŁOŚĆ KONTAKTÓW ZDALNYCH

Zasada 11 EDUKACJA

Zasada 12 MORATORIUM W SPRAWIE REGULARNYCH PŁATNOŚCI

Zasada 13 SIŁA WYŻSZA I NADMIERNA TRUDNOŚĆ W WYKONANIU
ZOBOWIĄZANIA

Zasada 14 WYŁĄCZENIE ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA ZWYKŁĄ
NIESTARANNOŚĆ

Zasada 15 POWRÓT DO NORMALNOŚCI

¹ Europejski Instytut Prawa.

PREAMBUŁA

Wybuch COVID-19 przyniósł ogromne cierpienie i śmierć dużej liczbie osób na całym świecie. Wpłynął znacząco na funkcjonowanie państw, ich demokratycznych instytucji i systemów prawa. Dlatego też zrozumiałe jest sięganie przez rządy po wyjątkowe środki zmierzające do opanowania rozprzestrzeniania się wirusa. Te wyjątkowe środki nieuchronnie wiążą się z ograniczeniem podstawowych praw obywatelskich w sposób, który usprawiedliwiają jedynie niespotykane wcześniej okoliczności. Dla dobra społeczeństwa te wyjątkowe środki przeciw pandemii powinny być wprowadzane i egzekwowane przy zachowaniu zasad demokracji, międzynarodowego porządku prawnego oraz zasad państwa prawa.

Dlatego, chociaż rozprzestrzenianie się pandemii uzasadnia wprowadzanie ograniczeń funkcjonowania takich instytucji, jak parlamenty czy sądy, ograniczenia te muszą podlegać demokratycznej kontroli, nie mogą też być nadużywane ani stosowane w innym celu niż w związku z kryzysem COVID-19.

Działania podejmowane przez władze poszczególnych państw, takie jak obowiązkowa kwarantanna, zamknięcie granic, ograniczenia mobilności, mają również dramatyczny w skutkach wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej, handel oraz zatrudnienie. Kluczowe jest, aby środki prawne stosowane w celu zarządzania i zwalczania kryzysu spowodowanego COVID-19 były kształtowane przy uwzględnieniu zasady solidarności, uczciwości, jak również potrzeby skoordynowanych działań pomiędzy państwami na forum międzynarodowym czy też unijnym, w zależności od potrzeb.

W tych okolicznościach, Europejski Instytut Prawa (ELI), w pełni niezależna organizacja non profit, założona, by zapewnić praktyczne wsparcie w kwestii rozwoju prawnego Europy, zdecydował się przedstawić podsumowanie ważniejszych problemów prawnych powstałych w związku z kryzysem COVID-19.

Podsumowanie to, sporządzone z niezależnej, pozarządowej perspektywy, z uwzględnieniem tego, co zostało opublikowane przez inne instytucje, składa się z 15 zasad. Skierowane są one do wszystkich państw europejskich (niezależnie od ich członkostwa w Unii Europejskiej). Ich głównym celem jest wspieranie państw europejskich i instytucji Unii Europejskiej w dążeniu, by wszelkie podejmowane działania odpowiadały zasadom państwa prawa i wartościom demokratycznym.

Zasada 1 PODSTAWOWE WARTOŚCI, ZASADY I WOLNOŚCI

- (1) Pomimo niespotykanej wcześniej sytuacji związanej z wybuchem pandemii COVID-19, fundamentalne wartości, zasady i wolności zawarte nie tylko w podstawowym prawie UE, jak Traktat o Unii Europejskiej (TUE), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) czy Karta praw podstawowych

Unii Europejskiej (KPPUE), lecz także w europejskiej Konwencji praw człowieka (EKPC) i konstytucjach państw całej Europy muszą zostać zachowane i chronione.

- (2) Państwa mogą legalnie wprowadzać ograniczenia poszczególnych podstawowych wolności czy zasad poprzez zastosowanie nadzwyczajnych środków w celu ochrony ludzkiego życia i zdrowia, pod warunkiem jednak, że środki takie będą proporcjonalne i ograniczone do tego, co absolutnie konieczne, stosowane będą jedynie tymczasowo w czasie trwania kryzysu i bezpośrednio po nim, a dodatkowo poddane będą regularnej kontroli ze strony parlamentu i sądów.
- (3) Podstawowe zasady dotyczące wolności słowa, dostępu do informacji publicznej, wolności prasy i prawa do sądu powinny być w pełni respektowane.

Zasada 2 ZAKAZ DYSKRYMINACJI

- (1) Kryzys związany z pandemią COVID-19 nie usprawiedliwia jakiegokolwiek rodzaju dyskryminacji opartej na narodowości lub każdym innym kryterium uznanym jako niedopuszczalne przez prawa antydyskryminacyjne w Europie. Żadne działania podjęte przez państwa w związku z kryzysem nie mogą w jakikolwiek sposób prowadzić do dyskryminacji i powinny być badane pod kątem niezamierzonej dyskryminacji.
- (2) Zakaz dyskryminacji w szczególności dotyczy pomocy medycznej i dostępu do dóbr, usług czy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, które zazwyczaj dostępne są publicznie, a których dostępność może ulec zmniejszeniu ze względu na kryzys. Pomoc pozwalająca na powrót do domu w czasie kryzysu, taka jak organizowane przez państwa loty repatriacyjne, nie może być kierowana do obywateli danego państwa członkowskiego na innych zasadach niż do osób zamieszkujących ten kraj legalnie czy innych osób o podobnym statusie prawnym.

Zasada 3 DEMOKRACJA

- (1) Niespotykana wcześniej sytuacja związana z wybuchem COVID-19 nie powinna w żadnym przypadku legitymizować środków, które niezależnie od ich intencji mogłyby doprowadzić do represji lub powstania mechanizmów charakterystycznych dla ustrojów autorytarnych, doprowadzając tym samym do osłabienia demokratycznych instytucji publicznych i ograniczać na stałe bądź też czasowo prawa obywateli do życia w demokratycznym państwie.
- (2) Parlamenti nie mogą być pozbawiane swoich kompetencji w czasie stanów nadzwyczajnych, a tam, gdzie to możliwe, powinny samodzielnie podejmować

najważniejsze decyzje (tam, gdzie to wskazane, z użyciem dostępnej technologii), które potem wprowadzane będą przez rządy. Parlamentom należy także w każdym przypadku zapewnić możliwość decydowania o zakończeniu stanu wyjątkowego oraz kontroli i ewentualnego unieważniania decyzji podjętych w tym czasie przez rząd.

- (3) Podczas kryzysu COVID-19 wybory powinny być organizowane jedynie w przypadku zagwarantowania, że dochowane mogą być wszystkie wymogi dotyczące wolnych, równych i demokratycznych wyborów. W przypadku braku możliwości dochowania tych wymogów, należy dołożyć wszelkich starań, by ją przywrócić, w międzyczasie jednak wybory powinny być przełożone.

Zasada 4 PRAWODAWSTWO

- (1) Rządy nie powinny nadużywać kryzysu, wykorzystując ograniczenie normalnej debaty i procedur parlamentarnych do forsowania rozwiązań i polityki niezwiązanej z kryzysem COVID-19. W takich sprawach powinna być stosowana standardowa procedura legislacyjna. Kryzys nie powinien być wykorzystywany jako pretekst do zwiększenia przywilejów władzy i poszerzenia kompetencji rządów w zakresie niezwiązanym z kryzysem, zarówno w jego trakcie, jak i po jego zakończeniu.
- (2) W miarę możliwości, akty prawne uchwalone w związku z kryzysem w procedurach skróconych lub przyspieszonych powinny być wprowadzane do systemu prawnego osobno i powinny samoistnie utracić moc w chwili zakończenia kryzysu. W sytuacjach, w których uchwalony w ten sposób akt prawny może być przydatny długofalowo, powinien on zostać zrewidowany w zwykłych procedurach legislacyjnych.
- (3) Nawet w stanach nadzwyczajnych i przy postępowaniach skróconych i przyspieszonych należy dołożyć wszelkich starań, by zapewnić, że ustawodawstwo jest zgodne z konstytucją, prawem UE i każdym innym prawem wyższym w hierarchii od tego uchwalanego. W szczególności dotyczy to kwestii praw podstawowych. Nawet podczas trwania kryzysu należy podejmować rozsądne środki w celu usuwania luk w prawie, biorąc pod uwagę potrzebę zachowania stabilności.

Zasada 5 WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI

- (1) Wymiar sprawiedliwości powinien uczynić wszystko, co mieści się w racjonalnych granicach, by móc dalej prowadzić postępowania, szczególnie z wykorzystaniem bezpiecznych systemów wideo i innych środków komunikacji

na odległość, gdy tylko sąd ma taką możliwość. W każdym przypadku sądy powinny zachować minimalny poziom możliwości orzekania, by móc zajmować się pilnymi kwestiami, gwarantować respektowanie zasady państwa prawa i zapewniać odpowiednie środki stronom procesu, tak, żeby prawa do sprawiedliwego procesu i do obrony nie zostały naruszone. Ograniczenia związane z działaniem sądownictwa powinny być zniesione niezwłocznie, gdy tylko pozwoli na to sytuacja związana z kryzysem.

- (2) W razie konieczności, państwa powinny podjąć odpowiednie starania w celu zawieszenia biegu terminów (zarówno ustawowych, jak i sądowych), tak, by prawa stron nie zostały naruszone ze względu na kryzys.
- (3) Należy zapewnić odpowiednią ochronę osobom odbywającym w więzieniach karę pozbawienia wolności. W sytuacjach, w których nie byłoby to możliwe, odpowiednie władze powinny rozważyć warunkowe zwolnienie więźniów niestanowiących niebezpieczeństwa dla społeczeństwa, a w szczególności osób starszych, jak i tych z poważnymi problemami zdrowotnymi.
- (4) Sankcje administracyjne i kary pieniężne zasądzone wobec obywateli za łamanie regulacji wprowadzonych w związku z kryzysem COVID-19 muszą mieć wystarczającą podstawę prawną i muszą być poddawane efektywnej kontroli ze strony sądów.

Zasada 6 PRYWATNOŚĆ I OCHRONA DANYCH

- (1) Państwa powinny zapewnić władzom publicznym oraz pracodawcom uprawnienia do przetwarzania danych osobowych (również telekomunikacyjnych) w zgodzie z rozporządzeniem o ochronie danych osobowych (RODO), innymi przepisami dotyczącymi ochrony danych osobowych oraz z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej (KPPUE) w zakresie koniecznym do minimalizacji skutków pandemii COVID-19. Jednakże takie przetwarzanie danych osobowych powinno być ograniczone do minimum i zgodnie z zasadą proporcjonalności preferowane powinny być zawsze najmniej inwazyjne metody.
- (2) Przetwarzanie szczególnie wrażliwych danych, na przykład zdrowotnych, oraz szczególnie inwazyjne formy przetwarzania danych, jak geo-tracing czy geo-tracking, powinny być przedstawione instytucjom odpowiedzialnym za ochronę danych do zatwierdzenia, zaś kod źródłowy wszelkich aplikacji powinien być ujawniony co najmniej szerokiemu gronu organizacji pozarządowych, by mogły one go zbadać. Używanie takich aplikacji powinno być dobrowolne, a w przypadku rozwiązań obowiązkowych, konieczne jest oparcie ich na ustawie wydanej w odpowiedniej procedurze ustawodawczej, która ściśle określałaby warunki zgodne z obowiązującym prawem. Wszelkie działania ze strony państw powinny mieć na względzie całą Europę, szczególnie w odniesieniu do aplikacji mobilnych.

- (3) W każdym przypadku dane zebrane na podstawie takich wyjątkowych środków muszą albo być w pełni anonimowe, albo usunięte najszybciej jak to możliwe po zakończeniu kryzysu związanego z COVID-19, a wszelkie oprogramowanie umożliwiające zbieranie danych musi zostać wyłączone. Nie dotyczy to danych używanych do badań naukowych, tak jak w artykule 89 RODO, przy zachowaniu odpowiednich zabezpieczeń.

Zasada 7 GRANICE I SWOBODA PRZEMIESZCZANIA SIĘ

- (1) Granice w obrębie Unii Europejskiej powinny, w miarę możliwości, pozostać otwarte dla obywateli Unii i ich rodzin. Każde państwo członkowskie UE powinno pozwolić na wjazd osobom stale je zamieszkującym, niezależnie od ich narodowości, jak również ułatwić przepływ osób wracających do domów. Postanowienia Schengen, jak również dwustronne oraz wielostronne umowy powinny zostać utrzymane w mocy również wobec państw spoza UE, które są stronami tych umów.
- (2) Tam, gdzie możliwe są metody mniej inwazyjne, jak kwarantanna czy obowiązek przeprowadzenia testu, całkowite zamknięcie granic powinno być uznane za nieproporcjonalne. Państwa powinny rozważyć ograniczanie obowiązkowej kwarantanny do przypadków, w których:
 - (a) Istnieją naukowe dowody na to, że wobec osoby podróżującej z państwa, do którego granice zostały zamknięte, istnieje istotnie większe ryzyko bycia zarażonym niż wobec populacji państwa mającego zarządzić kwarantannę, a państwo to stosuje takie same zasady wobec swoich obywateli wracających z tego samego państwa, do którego granice zamknięto, lub
 - (b) Jest to środek konieczny do ograniczenia ogólnej mobilności i występuje wraz z innymi odpowiednimi ograniczeniami wolności i swobody poruszania się na terenie państwa mającego zarządzić kwarantannę.

W każdym przypadku kwarantanna powinna być zarządzana jedynie w pilnych przypadkach, wliczając w to względy humanitarne.

- (3) Państwa członkowskie powinny ułatwić wjazd i wyjazd pracownikom granicznym i dostawcom usług transgranicznych, w szczególności w sektorach szczególnej wagi, takich jak służba zdrowia, opieka nad potrzebującymi czy rolnictwo.

Zasada 8 SWOBODNY PRZEPIYW TOWARÓW I USŁUG

- (1) Państwa członkowskie UE powinny podjąć wszelkie możliwe działania, by uniknąć przeszkód w transgranicznym przepływie dóbr i usług w Unii Europejskiej, mając jako priorytet pilne usługi transportowe, takie jak dostawy je-

dzenia, leków i innych kluczowych dóbr (na przykład poprzez „zielone korytarze”). Postanowienia dwustronnych i wielostronnych umów dotyczących swobodnego przepływu dóbr i usług powinny zostać w pełni utrzymane w mocy na tych samych zasadach wobec państw nienależących do Unii, a będących stronami tych umów.

- (2) Kryzys COVID-19 nie powinien usprawiedliwiać zakazów eksportu dóbr czy świadczenia poszczególnych usług do innych państw członkowskich UE, jeśli mają być użyte lub świadczone w tych państwach, chyba że zgoda na eksport dóbr lub świadczenie usług spowodziłoby stan zagrożenia na populację tego kraju.
- (3) Państwa członkowskie nie powinny wymagać kwarantanny od pracowników transportowych w przypadku, gdy zapewnienie im możliwości przekraczania granic konieczne jest do realizacji niniejszej zasady, przy równoczesnym odmawianiu wjazdu pracownikom transportowym z zagranicy, z wyjątkiem sytuacji, gdy w ich wypadku testy na COVID-19 okazały się pozytywne lub wykazują one symptomy COVID-19. Państwa członkowskie mogą jednak wprowadzić wymogi bezpieczeństwa, w tym obowiązkowe zaświadczenia medyczne, o ile te wymogi są naukowo uzasadnione, proporcjonalne, stosowane w niedyskryminujący sposób i odpowiednio ogłoszone.

Zasada 9 ZATRUDNIENIE I GOSPODARKA

- (1) W przypadkach, w których przedsiębiorcy czy pracownicy ponoszą straty ze względu na środki podjęte przez państwo, takie jak przymusowe zamykanie przedsiębiorstw, państwa powinny podjąć racjonalne starania, by zniwelować negatywne skutki ekonomiczne. W tym celu powinna być stosowana pomoc państwowa, zgodna z polityką pomocy państw UE, najlepiej oparta na wspólnej polityce państw członkowskich, by zapobiec naruszeniu konkurencji między poszczególnymi państwami członkowskimi. W szczególności należy minimalizować spadek zatrudnienia.
- (2) Państwa powinny dołożyć starań, by zarówno pracodawcy, jak i pracownicy byli dostatecznie poinformowani o stanie zakażeń COVID-19. Wszystkim pracownikom należy zapewnić najwyższy standard ochrony zdrowia i bezpieczeństwa odpowiedni do rodzaju wykonywanej przez nich pracy. W przypadku, gdy nie jest to możliwe, powinno się umożliwić im pracę zdalną.
- (3) Decyzje państwa dotyczące zamknięcia określonych gałęzi przemysłu czy przedsiębiorstw powinny mieć odpowiednie uzasadnienie, być oparte na dowodach, racjonalne, proporcjonalne i poddane stałemu nadzorowi.
- (4) Państwa powinny zapewnić, by podmioty działalności gospodarczej, które otrzymują publiczne dotacje z poziomu unijnego lub państwowego, dostosowały swój plan finansowy do gospodarczych zawirowań związanych z wybu-

chem pandemii COVID-19 i powstrzymały się w tych okolicznościach od wypłacania dywidend, premii i innych korzyści finansowych swoim akcjonariuszom i zarządom.

Zasada 10 CIĄGŁOŚĆ KONTAKTÓW ZDALNYCH

- (1) Państwa powinny zapewnić, by umowy mogły być wykonywane, decyzje zarządu podejmowane, a wszelkie inne prawne czynności dokonywane zdalnie, włączając w to sporządzanie aktów notarialnych oraz inne czynności notarialne.
- (2) Państwa powinny zapewnić, by działania podjęte w związku z wybuchem COVID-19 nie przeszkadzały w realizacji zobowiązań wynikających z trwających już stosunków umownych i innych zobowiązań w stopniu większym niż to konieczne. Tam, gdzie to możliwe, dopuszczalne powinno być zdalne wykonywanie zobowiązań.

Zasada 11 EDUKACJA

- (1) Państwa powinny zadbać o to, by ze względu na kryzys COVID-19 żadnej szkody nie odniosły dzieci uczęszczające do szkół, uczący się zawodu, studenci i wszelkie inne osoby kształcące się w programach kluczowych dla ich przyszłej kariery. W szczególności należy zapewnić możliwości zdalnego prowadzenia zajęć i egzaminów, tak by możliwe było ukończenie edukacji bez znaczących opóźnień.
- (2) W zakresie edukacji, należy w szczególności zastosować środki pozwalające na uniknięcie dyskryminacji związanej z nauczaniem zdalnym, na przykład poprzez zapewnienie dodatkowego wsparcia rodzinom, w których świadomość technologiczna jest niska, brakuje odpowiedniego sprzętu lub w inny sposób dochodzi do wykluczenia ze względu na nieodpowiednie środowisko do nauki.

Zasada 12 MORATORIUM W SPRAWIE REGULARNYCH PŁATNOŚCI

- (1) W celu uniknięcia gospodarczej zapaści wywołanej wybuchem COVID-19 państwa powinny, w razie konieczności, wprowadzić moratorium w kwestii pewnych stałych opłat, w szczególności podatków, czynszów i pożyczek. Tego typu środki powinny być oparte na ogólnej zasadzie, że data wymagalności świadczenia rozciągnięta jest na czas trwania moratorium bez żadnego wzrostu należności czy ewentualnych odsetek. Ustawowe terminy przedawnienia również powinny być zawieszane na ten sam okres.

- (2) Państwa powinny, zgodnie z danym systemem prawnym, wprowadzić specjalne przepisy dotyczące egzekucji długów i postępowań upadłościowych, by uniknąć niepożądanych konsekwencji wywołanych środkami dotyczącymi płynności finansowej podjętymi w związku z COVID-19, włączając w to czasowe wstrzymanie postępowań upadłościowych i przedłużenie terminu, w którym zarząd musi powiadomić o niewypłacalności spółki.
- (3) Państwa powinny również, zgodnie z zasadą solidarności, sprzyjać częściowemu lub całkowitemu umorzeniu niektórych rodzajów wymagalnych długów, czy to ze względu na politykę publiczną, czy też zgodną wolę stron.

Zasada 13 SIŁA WYŻSZA I NADMIERNA TRUDNOŚĆ W WYKONANIU ZOBOWIĄZANIA

- (1) W przypadkach, w których wykonanie zobowiązania jest czasowo lub trwale niemożliwe, na co pośredni albo bezpośredni wpływ miał wybuch pandemii COVID-19 lub związane z nim działania państwa, należy dołożyć starań, by przepisy o niemożliwości świadczenia i sile wyższej znalazły zastosowanie. W szczególności, umowna alokacja ryzyka w takich wypadkach powinna być oceniana w świetle dotychczasowo zawartych i obowiązujących umów, stojących u ich podstaw systemów prawnych oraz zasady dobrej wiary.
- (2) W sytuacji, gdy na skutek kryzysu COVID-19 i środków podjętych w czasie pandemii wykonanie zobowiązania stało się nadmiernie trudne (zasada nadmiernej trudności w wykonaniu zobowiązania), wliczając w to sytuacje, w których znacząco wzrósł koszt świadczenia, państwa powinny dołożyć starań, by w zgodzie z zasadą dobrej wiary strony mogły renegotjować umowę nawet w sytuacji, gdy nie przewiduje tego ani jej treść, ani obowiązujące prawo.
- (3) Zgodnie z zasadą solidarności państwa powinny dołożyć starań, by konsekwencje zaburzenia stosunków umownych, jak na przykład odwołanie zamówionej wcześniej podróży, nie dotknęły wyłącznie jednej ze stron, w szczególności konsumenta lub małych i średnich przedsiębiorstw.

Zasada 14 WYŁĄCZENIE ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA ZWYKŁĄ NIESTARANNOŚĆ

- (1) Biorąc pod uwagę nagle i dramatyczne okoliczności, w których lekarze i służby medyczne muszą wykonywać swoje zadania i świadczyć swoje usługi, państwa powinny dołożyć starań, by te podmioty nie odpowiadały za niepożądane zdarzenia związane z COVID-19, poza przypadkami rażącego niedbalstwa.

- (2) To samo dotyczy innych profesjonalnych podmiotów i podmiotów sprawujących urzędy publiczne, które musiały podjąć szybkie i trudne decyzje związane bezpośrednio z kryzysem COVID-19.
- (3) Te wyłączenia nie mają zastosowania do państwa, które ponosi odpowiedzialność w oparciu o obowiązujący dotychczas szczególny reżim odpowiedzialności.

Zasada 15 POWRÓT DO NORMALNOŚCI

- (1) Rządy poszczególnych państw powinny tak szybko, jak to możliwe, opublikować plany wyjścia z nadzwyczajnej sytuacji i zgodnie z przepisami obowiązującego prawa przedstawić plany powrotu do normalności i zakończenia obowiązywania nadzwyczajnych środków podjętych i wprowadzonych na czas kryzysu.
- (2) Zakończenie obowiązywania nadzwyczajnych środków i powrót do normalności powinny być monitorowane przez instytucje UE.

przekład Fryderyk Stanisław Zoll