HELSIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA

**Rada Fundacji:**
Henryka Bochniarz
Janusz Grzelak
Ireneusz C. Kamiński
Witolda Ewa Osiatyńska
Andrzej Rzepliński
Wojciech Sadurski
Mirosław Wyrzykowski

**Zarząd Fundacji:**
Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członek Zarządu: Dominika Bychawska-Siniarska

Warszawa, 4 maja 2020 r.

2020/MPL-11

**Szanowny Pan**
**Kazimierz Kleina**
**Przewodniczący Senackiej Komisji**
**Budżetu i Finansów Publicznych**

Szanowny Panie Przewodniczący,

Poniżej przesyłam uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do ustawy z 30 kwietnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (druk senacki nr 106). Będę wdzięczna za wzięcie ich pod uwagę w trakcie prac Państwa Komisji.

**Wstęp**

Okres zagrożenia epidemicznego stanowi czas wzmożonych działań legislacyjnych, obserwowania pojawiających się zagrożeń, przewidywania ich skutków i stanowienia prawa, które zapobiegać będzie - choć w części - negatywnym konsekwencjom epidemii i wywołanego nią kryzysu ekonomicznego. Proces ten wolny powinien jednak być od wykorzystywania stanu epidemii do przemycania rozwiązań ustawowych jedynie pozornie związanych ze zwalczaniem stanu epidemii i jego konsekwencji. Każda proponowana ustawowa zmiana powinna pozostawać w funkcjonalnym związku ze stanem epidemii lub wywołanym nim kryzysem ekonomicznym.

W uchwalonej ustawie o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (dalej ustawa osłonowa) HFPC odnajduje kilka rozwiązań, w przypadku których związek taki budzi poważne wątpliwości.

**Zmiany w prawie telekomunikacyjnym**

W tym kontekście na pierwszy plan wysuwają się zmiany w zakresie ustawy Prawo telekomunikacyjne. W ich ramach ustawodawca dąży do wygaszenia, trwającej do 2021 r., kadencji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej i modyfikacji sposobu obsadzania tego urzędu. Trudno uznać, że zmiany tego rodzaju pozostają w istotnym związku z obecną sytuacją.

00-018 Warszawa, Ul. Zgoda 11; tel.: (48 22) 556-44-40, fax: (48 22) 556-44-50; e-mail: hfhr@hfhr.org.pl, www.hfhr.pl
NIP: 525-12-61-255, konto: PKO BP SA I O/Centrum 58 1020 1013 0000 0502 0002 9165, swift: BPKOPLPW

**Zmiany w ustawie o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15**

Równie zaskakujące są zmiany w ustawie o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15. Procedowana ustawa znacznie obniża wymagania dla osób ubiegających się o członkostwo w tej komisji. Do tej pory ustawa wymagała, aby członek komisji legitymował się m.in. co najmniej wyższym wykształceniem prawniczym, medycznym, czy psychologicznym. Pozwalało to przypuszczać, że wśród członków Komisji znajdą się osoby, którym problematyka, leżąca w zainteresowaniu komisji, nie będzie obca. Przedmiotowa ustawa te nadzieje burzy. Zgodnie z jej treścią, aby zostać członkiem komisji trzeba będzie spełnić m.in. jeden z następujących warunków:

a) posiadać tytuł doktora habilitowanego lub tytuł profesora,

b) być nauczycielem akademickim

c) posiadać wyższe wykształcenie prawnicze, medyczne, psychologiczne lub pedagogiczne,

d) otrzymać określony order lub odznaczenie.

Wydaje się, że taka konstrukcja przesłanek nie ma charakteru przypadkowego i tworzona jest pod konkretnych kandydatów, którzy nie byli w stanie spełnić obowiązujących obecnie wymagań. Dodatkowo otwiera wygodną perspektywę przed podmiotami uczestniczącymi w powołaniu członków komisji pozwalającą im na dowolne kształtowanie puli potencjalnych kandydatów przez nadawanie im odznaczeń i orderów.

**Zmiany w prawie o prokuraturze**

Dodatkowo ustawa osłonowa modyfikuje m.in. ustawę Prawo o Prokuraturze, zmieniając kształt zgromadzeń prokuratorów. Zgodnie z nowym brzmieniem ustawy zgromadzenia prokuratorów w prokuraturze regionalnej w dalszym ciągu składać się będzie z delegatów prokuratorów prokuratury regionalnej oraz delegatów prokuratorów prokuratur okręgowych i prokuratorów prokuratur rejonowych.

Zmianie ulegnie jednak sposób powoływania samych delegatów. Inaczej niż w obowiązującym stanie prawnym, nie będą ich w całości wybierać prokuratorzy poszczególnych szczebli. Zamiast tego delegatami z urzędu zostaną zastępcy prokuratora regionalnego, prokuratorzy okręgowi oraz prokuratorzy rejonowi. W ocenie HFPC tego rodzaju zmiana przyczyni się do dalszej marginalizacji znaczenia zgromadzeń prokuratorskich i podporządkowania tych organów kierownictwu prokuratury. Tym samym opinia publiczna trwale utraci możliwość zapoznania się z takimi głosami, jak ten podjęty w trakcie zgromadzenia prokuratorów prokuratury regionalnej w Krakowie, w którym wyrażono obawy o niezależność prokuratury od czynników politycznych .

W tym samym duchu ocenić należy zmiany w zakresie funkcjonowania Krajowej Rady Prokuratorów. W ich ramach ustawodawca zdecydował się na zniesienie ograniczenia ilości kadencji, które mogą pełnić Wiceprzewodniczący Krajowej Rady Prokuratorów, a także podwojenie na stałe długości kadencji tego ciała, z dwóch do czterech lat. Ta ostatnia dziwi szczególnie, gdy zauważy się, że zmiana ta nie wynika ze stanu epidemii. Ustawodawca

wprowadza bowiem równolegle możliwość elektronicznego odbywania zgromadzeń prokuratorów, a więc ciał uczestniczących w powołaniu Krajowej Rady Prokuratorów.

Co więcej, projekt *de facto* eliminuje możliwość zwołania nadzwyczajnego zgromadzenia prokuratorów przez 1/5 części prokuratorów wchodzących w jego skład. Po zmianach zgromadzenie tego rodzaju będzie można zwołać jedynie dla realizacji zadań wskazanych w ustawie, a więc m.in. wyboru członków kolegium prokuratury regionalnej czy wysłuchania informacji prokuratora regionalnego. W ocenie HFPC wszystkie te zmiany sprzyjać będą dalszemu uzależnieniu instytucji prokuratury od rządzącej większości parlamentarnej i marginalizacji szans na jakąkolwiek zmianę w podejściu organów prokuratury do tematyki niezależności prokuratorów. Sytuacja tego rodzaju bezpośrednio zagrozi realizacji praw jednostki, utrudniając w konkretnych sprawach uzyskanie przez nią efektywnej ochrony prawnokarnej.

Z tego powodu HFPC raz jeszcze przypomina, że ustawodawstwo przyjmowane w związku ze stanem epidemii powinno funkcjonalnie odnosić się do tego zagadnienia, a nie być wykorzystywane jako furtka do szybkiego przeprowadzenia przez Sejm zmian mogących wywołać obiekcje czy zastrzeżenia.

**Cyfryzacja postępowania sądowego**

HFPC z żalem odnotowuje fakt, że w finalnej wersji ustawy przekazanej do Sejmu RP nie znalazły się przepisy zawarte w jej pierwotnej wersji, zakładającej możliwość odbierania i doręczania pism dotyczących postępowania sądowego drogą elektroniczną. W ocenie HFPC, panujący stan epidemii powinien stanowić inspirację do wzmożenia wysiłków w zakresie cyfryzacji postępowania sądowego i pełniejszego wykorzystania w jego trakcie nowych technologii. Wprowadzenie doręczeń cyfrowych na czas stanu epidemii pozwoliłoby przetestować skuteczność takiego rozwiązania i wykryć jego potencjalne niedoskonałości.

Inną znaczącą zmianą ujętą w ustawie jest obowiązek prowadzenia, w sprawach rozpoznawanych na gruncie Kodeksu postępowania cywilnego, rozprawy lub posiedzenia jawnego za pomocą urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie ich na odległość. Podobne rozwiązanie przewidziane jest również dla postępowań sądowo-administracyjnych.

Co do zasady rozwiązania te należy ocenić pozytywnie, jako potencjalne środki ograniczające ryzyko zdrowotne dla uczestników postępowania. Niemniej, wątpliwości HFPC budzi rozciągnięcie możliwości organizowania w ten sposób rozpraw i posiedzeń przez rok po ustaniu stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego. Skoro uzasadnieniem dla wprowadzenia takich rozwiązań ma być zagrożenie epidemiczne, to nie wydaje się racjonalne, aby tego rodzaju rozwiązania funkcjonowały aż rok po ustaniu tegoż zagrożenia.

Dodatkowo ustawa w żaden sposób nie wskazuje, jak w takich warunkach miałaby być realizowana jawność zewnętrzna postępowania, a więc jedna z podstawowych gwarancji proceduralnych. Z punktu widzenia organizacji stale monitorującej prace sądów, a w szczególności zapewnienie jednostce prawa do rzetelnego procesu sądowego, konieczne jest stworzenie możliwości uczestnictwa w postępowaniach sądowych prowadzonych na podstawie uchwalanych przepisów, również osobom trzecim.

**Podział czynności pomiędzy sędziów**

HFPC krytycznie ocenia zaś rozwiązania przyjęte w art. 15zzs pozwalające na ustalenie podziału czynności w sądzie, bez zasięgnięcia opinii kolegium właściwego sądu. W ocenie HFPC takie rozwiązanie stanowić będzie znaczne zwiększenie władzy prezesów sądów i potencjalną drogę do wywierania nacisków na sędziów skonfliktowanych z prezesem sądu lub rozpoznających.

Co więcej, przyjęte w nim zabezpieczenia, w postaci możliwości odwołania do Krajowej Rady Sądownictwa wydają się daleko niewystarczające, wobec niesuspensywnego charakteru takiego odwołania oraz powołania do jego rozpoznania instytucji, która w ocenie Sądu Najwyższego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie gwarantuje niezależnego rozpoznania sprawy. Wreszcie należy zadać pytanie, dlaczego ma ono obowiązywać aż rok po zakończeniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii.

**Zmiany w obszarze pobytu i pracy cudzoziemców**

Ustawa uchwalona przez Sejm zawiera rozwiązania (art. $15z^5$ –$15z^8$) umożliwiające dokonanie modyfikacji treści stosunku umownego stanowiącego podstawę wykonywania pracy przez cudzoziemców. Modyfikacja jest możliwa dla podmiotów powierzających wykonywanie pracy cudzoziemcom, którzy skorzystali z uprawnień określonych w art. 3, art. 15g, ust. 8, art. 15x ust. 1 lub art. 15zf ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 374, z późn. zm.), obowiązujących od dnia 31 marca 2020 r. Rozwiązanie należy uznać za korzystne, bowiem dotychczasowe przepisy nie przewidywały wprost dopuszczalności takich modyfikacji w zakresie warunków wykonywania pracy cudzoziemców. Jednocześnie – z uwagi na obecnie trudną sytuację na rynku pracy, a także w dostępie do urzędów właściwych do wydawania: zezwoleń na pracę, zezwoleń na pobyt czasowy i pracę, zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, zezwoleń na pracę sezonową, oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemców, zasadne wydaje się rozważenie możliwości czasowego dopuszczenia cudzoziemców do wykonywania w Polsce pracy bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę.

Regulacja z art. 55 ustawy przewiduje przyznanie wszystkim cudzoziemcom potrzebującym pomocy, poddanym kwarantannie lub izolacji w warunkach domowych w związku z podejrzeniem zakażenia lub choroby zakaźnej, przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej legalnie niezależnie od ich statusu, o którym mowa w art. 5 oraz 5a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. – pomocy żywnościowej w ramach Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym. HFPC zauważa jednak, że może to być rozwiązanie niewystarczające. Obejmuje ono jedynie cudzoziemców poddanych kwarantannie, wyłącznie pod warunkiem spełnienia przez nich kryteriów kwalifikowania do pomocy żywnościowej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020 na podstawie odrębnych przepisów. Postulujemy jednak, by rozważyć poszerzenie katalogu cudzoziemców uprawnionych do prawa do świadczeń z pomocy społecznej na zasadach ogólnych, tj. na mocy art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, o cudzoziemców „posiadających kartę pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy" czyli analogicznie, jak w przypadku świadczenia wychowawczego 500+ czy świadczeń rodzinnych. W okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, ogłoszonego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, istnieje bowiem ryzyko, że wielu cudzoziemców, którzy zamieszkiwali w Polsce,

pracujących i posiadających zezwolenia pobytowe utraci pracę, a więc zasadne jest rozważenie umożliwienia im dostępu do świadczeń z pomocy społecznej.

Z wyrazami szacunku

Danuta Przywara
Prezes Zarządu

Fundusz Obywatelski

Przedmiotowa opinia powstała w ramach projektu
"Bezpieczeństwo a wolność. Prawa człowieka w czasie pandemii",
finansowanego ze środków Funduszu Obywatelskiego
zarządzanego przez Fundację dla Polski.