

Warszawa, 8 kwietnia 2020 r.

**Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do rządowego projektu ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2
(druk sejmowy nr 320)**

Wstęp

Helsińska Fundacja Praw Człowieka niniejszym przedkłada opinię do rządowego projektu ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. Omawiana ustawa jest elementem rządowego procesu mającego na celu ciągłą analizę i ewaluację rozwiązań przeciwdziałających negatywnym gospodarczym i społecznym skutkom pandemii wirusa SARS-CoV-2.

Szybkie procedowanie przedmiotowego projektu ustawy ze zrozumiałych względów nie pozwala HFPC na pełne odniesienie się do wszystkich istotnych regulacji w nim przyjętych. Niemniej lektura przedmiotowego Projektu pozwala na zidentyfikowanie co najmniej kilku rozwiązań, które stwarzają ryzyko dla praw i wolności człowieka. Dodatkowo możliwe jest również zidentyfikowanie co najmniej dwóch zagadnień, do których projektodawca w ogóle się nie odniósł lub odniósł się w sposób niewystarczający. Szczegółowo zostaną one omówione w drugiej części przedmiotowej opinii.

Niezależnie od tego krytycznie odnieść się należy do rozpoczęcia procedowania w Sejmie tak daleko idących rozwiązań zaledwie w kilkadziesiąt minut od publicznego zaprezentowania ich treści. Taki standard pracy nie pozwala nie tylko organizacjom pozarządowym, ale przede wszystkim posłom na merytoryczne odniesienie się do proponowanych rozwiązań, zasięgnięcie opinii i przygotowanie poprawek. W rezultacie Sejm i Senat pozbawione są możliwości realnego procedowania przedłożonego projektu.

Z tych względów Rada Ministrów powinna rozważyć raz jeszcze kwestie łącznego procedowania wszystkich zmian związanych z pandemią COVID-19 w jednym akcie prawnym. Dużo lepszym rozwiązaniem byłoby procedowanie kilku lub kilkunastu aktów prawnych, które sektorowo odnosiłyby się do wyzwań związanych z epidemią i jej następstwami. Taki standard pracy przyjęty na początku pozwoliłby uniknąć sytuacji, w której wprowadza się do systemu prawa artykuły oznaczone literami „zzzzz”. W znaczący sposób przełożyłoby się to na czytelność proponowanych zmian, ułatwiając zainteresowanym orientację w nich.

HFPC pragnie również zwrócić uwagę na stanowisko Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ, który zwraca uwagę, że środki przyjmowane przez państwo do zwalczania zagrożeń związanych z panującą pandemią powinny być uzasadnione i proporcjonalne¹. Zdaniem HFPC, ustawodawca powinien powstrzymać się obecnie od przyjmowania rozwiązań, których związek ze zwalczaniem pandemii lub jej skutków jest bardzo daleki lub dyskusyjny. Zwłaszcza, gdy potencjalnie ingerują one w prawa i wolności człowieka. Tylko taka legislacyjna wstrzeźliwość pozwoli przypuszczać, że przedmiotowa sytuacja epidemiczna nie stanowi dla rządzących okazji do

¹ Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ, Oświadczenie na temat wpływu pandemii COVID-19 na prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne, dostęp pod adresem: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CESCR/STM_COVID19.docx?fbclid=IwAR0aJqnNQz5ISEhbZthjqxKpCsvodZaaqcVCnPPm9HADVpbxLdaC4nKgEA (8.04.2020).

wprowadzania do systemu prawa od dawna wyczekiwanych środków legislacyjnych, z pominięciem fazy konsultacji społecznej i dyskusji na ich temat.

Uwagi szczegółowe

Udostępnianie danych przez podmioty wykonujące zadania publiczne

Wątpliwości HFPC budzi treść art. 19 Projektu zmieniającego ustawę o Radzie Ministrów. Wprowadzone nim zmiany pozwalają podmiotom wykonującym zadanie publiczne na udostępnienie danych zgromadzonych w ich zbiorach Prezesowi Rady Ministrów, Szefowi KPRM lub pełnomocnikowi Prezesa Rady Ministrów właściwemu do spraw analiz i studiów z zakresu kluczowych polityk. Dane przed udostępnieniem podlegają mają anonimizacji lub pseudonimizacji i mają być przetwarzane w celu projektowania polityk Rady Ministrów.

Rozwiązanie takie z jednej strony da nadzieję na bardziej efektywne planowanie polityk Rady Ministrów i może przyczynić się do poprawy jakości stanowionego prawa. Z drugiej jednak strony projekt bardzo szeroko określa zbiory danych, które podmioty wykonujące zadania publiczne udostępniają Prezesowi Radzie Ministrów. Pozwala bowiem na udostępnienie wszelkich danych zgromadzonych w zbiorach i rejestrach. Oznacza to, że udostępnieniu podlegać będzie chociażby rejestr osób przychodzących do danego urzędu, wykaz podróży służbowych organizacji pozarządowej wykonującej zadania publiczne, rejestr połączeń telefonicznych pracowników urzędu czy wykaz obywateli leczonych w danej placówce medycznej. Wydaje się, że tak szerokie umocowanie Prezesa Rady Ministrów do pozyskiwania danych nie jest konieczne i wymaga ustawowego zawężenia. Dodatkowo, przyjęta w projekcie konieczność jedynie pseudonimizacji omawianych danych może okazać się nieskuteczna lub wadliwa, prowadząc do niezamierzonego ujawnienia danych o charakterze wrażliwym, np. tych dotyczących pacjentów leczonych w szpitalu psychiatrycznym.

Udostępnianie danych użytkowników końcowych urządzeń telekomunikacyjnych

Projekt przewiduje również specjalny tryb udostępniania ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji danych o lokalizacji telekomunikacyjnego urządzenia użytkownika końcowego chorego na chorobę zakaźną COVID-19 lub objętego kwarantanną, obejmujących okres ostatnich 14 dni. Przepis ten można uznać za działanie konieczne i uzasadnione z punktu widzenia przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19.

Wątpliwości HFPC budzi natomiast druga z omawianych zmian, pozwalająca ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji na uzyskanie danych o lokalizacji urządzeń końcowych użytkowników końcowych. Uzasadnienie ustawy milczy na temat racji, które mają stać za tak wprowadzonym obowiązkiem. Sam projekt nie zawiera zaś rozwiązań, które gwarantowałyby zniszczenie danych po określonym czasie, ani nie pozwalałyby na przyszłe wykorzystanie ich do innych celów.

W praktyce dane te mogą posłużyć do śledzenia aktywności jednostek i weryfikacji, czy dana osoba nie łamie zakazów przemieszczania się bez uzasadnionej przyczyny i np. nie przebywa na obszarze wyłączonym z użytkowania (np. w parku lub w lesie). Zawarty w ustawie wymóg anonimizacji danych nie w pełni będzie chronił prywatność takiej osoby. Wyślanie w ślad za nią patrolu służb mundurowych połączone z weryfikacją nagrań monitoringu wizyjnego może okazać się skutecznym sposobem do ustalenia tożsamości użytkownika końcowego przemieszczającego się urządzenia telekomunikacyjnego i pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej lub administracyjnej. Zwłaszcza wobec nieprecyzyjnego charakteru części regulacji porządkowych przyjętych w związku z epidemią.

Choć używanie nowych technologii wydaje się być oczywistym środkiem do walki z zagrożeniami związanymi z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19, społeczeństwo demokratyczne nie może sobie

pozwoić na uznanie, że prawo do prywatności jednostki nie istnieje. Słusznie zauważa Fundacja Panoptykon, formułując 7 filarów zaufania w wykorzystaniu nowych technologii dla zwalczania epidemii COVID-19, że przyjmowane rozwiązania „nie mogą stać się furtką do naruszenia praw i wolności obywateli”².

Zmiany w zakresie statusu cudzoziemców

HFPC pozytywnie ocenia zmiany dążące do uregulowania statusu cudzoziemców przebywających w Polsce, a w szczególności zachowanie ważności tymczasowych zaświadczeń tożsamości cudzoziemca oraz kart pobytu wydanych cudzoziemcom. Zmiany te odpowiadają treści uwag przedłożonych przez HFPC na etapie procedowania ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19³.

Ustawowe redukcje zatrudnienia w administracji rządowej

Przedmiotowy projekt sporo miejsca poświęca kwestii przymusowej redukcji etatów urzędniczych w służbie cywilnej. Projekt zakłada wprowadzenie kompetencji Rady Ministrów do wydania rozporządzenia obligującego do zmniejszania zatrudnienia osób zatrudnionych na podstawie stosunku pracy w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach obsługujących członków Rady Ministrów, urzędach obsługujących organy administracji rządowej w województwie, a także w jednostkach podległych i nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów, ministra kierującego działem administracji rządowej lub wojewodę.

Nie jest rolą HFPC oceniać zasadność dokonywania przez Radę Ministrów działań polegających na redukcji etatów urzędniczych. Takie działania mieszczą się w granicach kompetencji Rady Ministrów. Można się jednak zastanawiać, czy ustawodawca ma kompetencje do odgórnego narzucenia zwolnień grupowych pracowników, zwłaszcza wobec konstytucyjnej dyrektywy ochrony pracy i konieczności uwzględniania przez ustawodawcę w swoich działaniach zasady sprawiedliwości społecznej. Otwartym pozostaje także pytanie o to, jak takie działanie przełoży się na sprawność administracji państwowej, a przez to na praktyczną realizację praw jednostki.

Zgodnie z proponowanymi rozwiązaniami wyznacznikiem stopnia redukcji etatów mają być wskaźniki zmniejszania zatrudnienia, przyjęte z uwzględnieniem sytuacji finansów publicznych, sytuacji społeczno-gospodarczej oraz potrzeb zapewnienia sprawnej realizacji zadań podmiotu. Sama redukcja nie dotknie zaś kadry kierowniczej jednostki.

Do redukcji etatów dojdzie na podstawie kryteriów ustalonych dla każdej jednostki organizacyjnej. Projekt przewiduje otwarty katalog dopuszczalnych kryteriów zwolnień (podstawowych i pomocniczych), wymieniając jedynie przykładowe. Taki stan rzeczy spowoduje zróżnicowanie kryteriów dokonywania zwolnień i w praktyce może przełożyć się, mimo deklaracji projektodawcy, na dobranie kryteriów zwolnień w sposób arbitralny, nacelowany na zwolnienie określonych osób. Jednocześnie może przyczynić się do faktycznej dyskryminacji niektórych grup pracowników. Wymienione w niej przykładowe kryterium dyspozycyjności pracowników skutkować może dyskryminacją rodziców wychowujących małe dzieci.

Przyjęcie omawianych rozwiązań oznaczać będzie, że do tak przeprowadzonych zmian nie znajdzie zastosowania część regulacji ochronnych Kodeksu pracy. O zamiarze wypowiedzenia stosunku pracy nie będzie trzeba informować reprezentującej pracownika zakładowej organizacji związkowej, samo

² Fundacja Panoptykon, 7 filarów zaufania, dostęp: <https://panoptykon.org/7-filarow-zaufania> (8.04.2020).

³ Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, Dz. U. nr 567.

wypowiedzenie umowy będzie zaś możliwe w trakcie usprawiedliwionej nieobecności pracownika w pracy trwającej dłużej niż miesiąc (projektowany art. 15zzzzzr ust. 12). W praktyce oznaczać to może możliwość wypowiedzania stosunków pracy osobom sprawującym przez co najmniej miesiąc opiekę nad dziećmi w związku z zamknięciem placówek oświatowych wywołaną pandemią COVID-19.

Ponadto, zaproponowane przez projektodawców warunki odpraw dla zwalnianych pracowników są mniej korzystne niż warunki określone w ustawie o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników. W szczególności wymagają one od zwalnianego pracownika przepracowania dłuższego okresu czasu dla uzyskania odprawy w określonej wysokości. Wydaje się, że w zakresie świadczeń przysługujących osobom zwalnianym w ramach przeprowadzanych *de facto* w administracji publicznej zwolnień grupowych obie regulacje nie powinny od siebie w tym zakresie odbiegać.

Braki projektu

Świadczenie opiekuńcze dla rodziców dzieci pomiędzy 8 a 13 r. życia.

Projekt modyfikuje w art. 68 treść 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. Zmianą wskazaną w punkcie 1) słusznie rozszerza prawo do uzyskania zasiłku opiekuńczego dla funkcjonariuszy służb w związku z zamknięciem placówki oświatowej.

W dalszym ciągu jednak ustawa ta odsyła do ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa⁴, przewidując prawo do otrzymania zasiłku opiekuńczego jedynie dla rodziców dzieci, które nie ukończyły 8 lat. W praktyce oznacza to, że rodzice dzieci starszych, jednak wciąż niezdolnych psychicznie do pozostania samemu w domu, nie są uprawnieni do uzyskania świadczenia opiekuńczego. O ile w sytuacji „zwyczajnego” zamknięcia placówki opiekuńczej, rodzic dziecka w taki wiek ma możliwość skorzystania z pomocy dziadków, wynajęcia opiekunki lub pozostawienia dziecka pod opieką sąsiadów, takiej możliwości jest faktycznie pozbawiony w warunkach panującej pandemii.

Jednocześnie decyzja o pozostawieniu niesamodzielnego dziecka w domu może się dla samego dziecka wiązać ze znacznym stresem i traumą. Do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka zaczęły już wpływać pierwsze skargi związane z tą sytuacją. W jednej z nich pisząca do HFPC matka ośmiolatka wskazała na reakcję jej dziecka, które w marcu 2020 r. ukończyło 8 lat, na konieczność pozostania samemu w domu: „syn jest zestresowany panującą sytuacją i boi się, że chodząc do pracy mogą zarazić się wirusem, a wtedy on zostanie sam. Nigdy wcześniej syn nie wykazywał takich ataków lękowych i jest przerażony tą sytuacją”.

Dodatkowo należy wskazać, że ośmioletnie dziecko, co do zasady, nie jest w stanie realizować samodzielnie nauki przy pomocy e-learningu i musi korzystać z asysty dorosłego. Nie da się racjonalnie wytłumaczyć sytuacji, w której państwo z jednej strony wprowadza obowiązek nauczania zdalnego, a z drugiej zmusza rodziców do rezygnacji z pracy lub niezapewniania dziecku należytej opieki.

HFPC pragnie przypomnieć, że Konwencja o Prawach Dziecka⁵ obowiązuje Państwa – Strony do działania na rzecz zapewniania dzieciom ochrony i opieki. Sytuacja zagrożenia epidemicznego obowiązków tych

⁴ Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 645 z późn. zm.).

⁵ Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 z późn. zm.).

nie wyłącza. Z tego powodu HFPC apeluje o wprowadzenie nadzwyczajnych rozwiązań, uprawniających do skorzystania ze świadczeń opiekuńczych w przypadku zamknięcia placówki wychowawczej wszystkim rodzicom dzieci poniżej 13 r. życia.

Przeciwdziałanie przemocy domowej

Pierwotne brzmienie projektu nie zawierało żadnych rozwiązań odnoszących się do przeciwdziałania zjawisku przemocy domowej. Tymczasem środki ostrożności związane ze stanem epidemii mogą wiązać się ze zwiększonym ryzykiem zaistnienia zjawiska przemocy domowej. Na fakt ten zwraca uwagę chociażby specjalna sprawozdawczyni ONZ ds. przemocy wobec kobiet⁶, wskazując na brak możliwości uzyskania przez ofiary przemocy domowej pomocy w określonych formach.

W toku rozpatrywania projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, HFPC zwracała uwagę na konieczność przyjęcia środków legislacyjnych pozwalających na eksmisję sprawcy przemocy domowej w okresie zwalczania pandemii. Mimo tego omawiane zmiany nie znalazły się w przyjętej ustawie.

HFPC liczy na to, że zmiany takie da się wprowadzić w toku obecnych prac legislacyjnych. Przedłożona na etapie prac komisji sejmowych poprawka pozwalająca na eksmisję sprawcy przemocy domowej stanowi jedno z rozwiązań minimalnych, którymi Państwo powinno dysponować dla zwalczania zjawiska przemocy domowej. Fundacja ufa, że przedłożona poprawka znajdzie akceptację Sejmu, nawet mimo negatywnego stanowiska Ministerstwa Sprawiedliwości, które ustami podsekretarz stanu Anny Dalkowskiej wskazywało, że eksmitowany sprawca przemocy domowej stanowiłby zagrożenie epidemiczne⁷.

Gruntownego rozważenia wymaga jednocześnie, czy kwestia ta nie wymaga również rozszerzenia katalogu spraw pilnych przyjętego w art. 14a ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych o dwie kwestie. Pierwszą z nich jest rozpoznanie zażalenia na postanowienie prokuratora o odmowie zastosowania środka zapobiegawczego w postaci okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym (art. 275a k.p.k.). Drugą z kwestii wymagających dodania do katalogu spraw pilnych jest zagadnienie wydania przez sąd postanowienia w przedmiocie przedłużenia stosowania tego środka zapobiegawczego na dalszy, oznaczony okres (art. 275a § 4 k.p.k.).

⁶ Omówienie stanowiska specjalnej sprawozdawczyni ONZ ds. przemocy wobec kobiet dostępne jest na stronie: <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/04/Covid-komunikat-ONZ.pdf> (8.04.2020).

⁷ P. Słowik, Koronawirus: eksmisja sprawcy przemocy domowej, Dziennik Gazeta Prawna, dostęp: <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1467835,koronawirus-eksmisja-sprawcy-przemocy-domowej.html> (8.04.2020).