

Prawo karne i postępowanie karne w dobie epidemii COVID-19. Doświadczenia polskie i wybranych państw europejskich

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Inspiracją do przygotowania monografii była dyskusja naukowa, mająca miejsce podczas Międzynarodowej Konferencji „Prawo karne i postępowanie karne w dobie epidemii COVID-19 – doświadczenia niemieckie i polskie”, która odbyła się na Uniwersytecie Zielonogórskim 21.5.2021 r. Projekt ten, przygotowany wspólnie z naukowcami z Niemiec, jest częścią programu badawczego realizowanego od 2015 r. przez Katedrę Prawa Karnego i Postępowania Karnego Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Zielonogórskiego, którego głównym celem jest stałe identyfikowanie, a kolejno analiza zmian dokonywanych w polskim prawie karnym materialnym i procesowym od roku 2013 oraz monitorowanie zakresu i praktycznych skutków ich implementacji¹. Badania prowadzone w 2021 r. zdominował wpływ pandemii COVID-19 na prawo karne i postępowanie karne.

Czas, jaki minął od pierwszych doniesień o COVID-19 to, jak się okazuje, czas mierzony nie tylko budzącymi niepokój falami pandemii, lecz także kolejnymi nowelizacjami ustaw karnych, dokonywanymi w sposób ekstraordynaryjny, tzn. nie w normalnym trybie przewidzianym dla zmian kodeksów, lecz w aktach prawnych mających na celu stworzenie mechanizmów do walki ze społecznymi i gospodarczymi następstwami wprowadzonego stanu epidemicznego.

Pomysł na zorganizowanie spotkania naukowego i poddanie dyskusji sytuacji prawnej państwa w okresie doświadczenia pandemii zrodził się podczas pierwszych nowelizacji polskiego prawa karnego i postępowania karnego, dokonanych ustawami nazywanymi przez publicystów i polityków „ustawami antycovidowymi” lub „tarczami”. Stan epidemii koronawirusa w Polsce w latach 2020–2021 okazał się bowiem nie tylko czasem zagrożeń dla zdrowia i życia obywateli – dla ich bezpieczeństwa osobistego, lecz także czasem pojawienia się istotnych zagrożeń, wynikających ze zmiany stanu prawnego, dokonanego nowelizacjami ustaw karnych, bez związku bądź pozostających w luźnym związku z rzeczywistą potrzebą walki z pandemią. Punktem wyjścia do badań była również, nieco intuicyjna, choć dość powszechna wśród prawników konstatacja, że czas tak powszechnego zagrożenia bezpieczeństwa dla życia i zdrowia obywateli, jakim jest pandemia COVID-19, nie jest dobry dla zmian ustaw karnych, zwłaszcza takich, które mają wpływ na kształtowanie polityki karnej czy też model postępowania karnego i gwarancje procesowe jego uczestników.

¹ Wyniki badań są publikowane w szczególności w kolejnych tomach monografii ukazujących się w cyklu „Zmiany w prawie karnym materialnym i procesowym” wydawanych przez Oficynę Wydawniczą Uniwersytetu Zielonogórskiego. Ostatnia monografia wydana w ramach tego projektu „Zmiany w prawie karnym materialnym i procesowym w latach 2018–2021. Zagadnienia wybrane. Tom IV” Acta Iuridica Lebusana vol. 19 została wydana w ubiegłym roku.

Polsko-niemieckie spotkanie naukowe na Uniwersytecie Zielonogórskim miało zatem przede wszystkim na celu wymianę doświadczeń i poznanie sytuacji w obu tych krajach w zakresie wpływu pandemii COVID-19 na szeroko rozumiane ustawodawstwo karne. Wyjątkowo obszerna i owocna dyskusja, jaka miała miejsce w trakcie Konferencji, ujawniła większą potrzebę każdorazowego analizowania wprowadzanych zmian w aspekcie konstytucyjnym. Zmiany przepisów prawa, a zwłaszcza sposób zorganizowania procesu legislacyjnego służącego ich wprowadzeniu, pozwalają na sformułowanie opinii, że na gruncie prawa polskiego mamy do czynienia ze zjawiskiem nieograniczonym wyłącznie do konkretnych zmian przepisów czy też wprowadzeniem nowej, pożądanej regulacji. Obserwowany proces i zakres nowelizowania prawa penalnego rezonuje także w sferze wolności i praw obywatelskich, chronionych na poziomie konstytucyjnym i konwencyjnym. Zarazem ewidentnie zmierza do zaostrzania polityki karnej i istotnego ograniczania gwarancji procesowych uczestników procesu karnego. Wymiana doświadczeń pomiędzy przedstawicielami polskiej i niemieckiej doktryny doprowadziła do wniosku o nader zróżnicowanym podejściu prawodawcy polskiego i niemieckiego co do potrzeby oraz zakresu zmian normatywnych w obrębie prawa karnego *sensu largo*. To – rzecz jasna – rozbudziło naukową ciekawość i chęć poszukiwania odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu epidemia wpłynęła na inne europejskie systemy prawne w zakresie praw i wolności człowieka, a także prawa i postępowania karnego. Zaproszenie do dalszych badań i podzielenia się ich wynikami przyjęli Koleżanki i Koledzy z Niemiec, Chorwacji i Słowacji, dzięki czemu udało się stworzyć dobrą platformę do wymiany poglądów i podzielenia się doświadczeniami kilku krajów europejskich o zbliżonej kulturze prawnej, deklarujących przywiązanie do tych samych wartości, stanowiących podwaliny demokratycznego państwa prawa.

Oddawana do rąk Czytelnika monografia jest zatem wspólnym dziełem wielu Autorów, przedstawiających zmienioną czasem pandemii COVID-19 sytuację prawną w Polsce, Niemczech, Francji, Chorwacji i Słowacji. Lektura tego opracowania pozwala dostrzec różne metody stosowane przez prawodawców wobec walki z zagrożeniami i trudnościami w obszarze wymiaru sprawiedliwości, jakie powoduje stan izolacji, ograniczenia sanitarne i nowe oblicza przestępczości. Książka składa się z dwóch części.

Pierwsza część monografii „Wpływ epidemii na polskie prawo karne i postępowanie karne” została poświęcona nie tylko zasygnalizowaniu zmian w ustawach karnych, dokonanych ustawodawstwem „antycovidowym”, lecz również krytycznej ocenie kierunku i sposobu w istocie przebudowy polskiego systemu prawa, jaki dokonał się w oparciu o te ustawy, a także celowości dokonywanych zmian normatywnych, zwłaszcza w obrębie ustawodawstwa penalnego.

Zastrzeżenia Autorów są kierowane w odniesieniu do jakości procesu legislacyjnego, a uwagi formułowane w perspektywie konstytucyjnej. Wątek poprawności procesu prawotwórczego w obszarze prawa represyjnego, jak i zakresu oraz wyznaczonego przez prawodawcę kierunku zmian legislacyjnych, dostrzegalny jest we wszystkich opracowaniach zamieszczonych w monografii. Krytyczna ocena działań prawodawcy, dokonującego ważnych, z punktu widzenia praw i wolności obywatelskich zmian w ustawach karnych w aktach prawodawczych, mających stworzyć ramy prawne dla skutecznej walki ze skutkami epidemii, a nie kształtować aktualną politykę karną, jest formułowana przez wszystkich Autorów. Niezależnie od tego jakiemu zagadnieniu szczegółowemu poświęcili oni swoje

badania, problemem zasadniczym są konstytucyjne uwarunkowania dokonywania zmian w prawie, w szczególności prawie represyjnym w czasie pandemii i wynikających z nich ograniczeń praw i wolności obywatelskich. Autorzy niejednokrotnie wskazują na bardzo niski poziom techniki legislacyjnej towarzyszący zmianom wprowadzanym w polskim prawie karnym, a co gorsza – opieranie uzasadnienia proponowanych zmian na fałszywych tezach. Kwestie te przewijają się praktycznie we wszystkich opracowaniach dotyczących modyfikacji stanu prawnego. Podkreślenia wymaga pewna wspólna, choć przecież nie wspólnie wypracowana, konstatacja Autorów, że polski prawodawca dokonując nowelizacji ustaw karnych, nader nieudolnie starał się stworzyć wrażenie potrzeby uzasadnienia zmian panującą pandemią i jej następstwami. W ten sposób próbowano w szczególności powiązać potrzebę zmian dokonanych ustawą nazywaną Tarczą 4.0, dotyczącą oprocentowania kredytów bankowych i innych regulacji o charakterze administracyjnym i gospodarczym.

Znaczącym wątkiem, przenikającym zamieszczone w monografii opracowania, jest problem narastającej „administratywizacji” odpowiedzialności i związane z tym zagrożenia dla obywateli, pozbawianych w drodze kolejnych zmian normatywnych należytej, a co więcej gwarantowanej konstytucyjnie, ochrony ich praw i wolności. Uchwycono przy tym tendencję, obecną także w innych ustawodawstwach państw europejskich, polegającą na zwiększaniu sankcji administracyjnych za zachowania, które mogłyby i powinny być ewentualnie penalizowane w ramach ustaw karnych. To niepokojące zjawisko ma związek z ograniczaniem praw i wolności obywatelskich gwarantowanych ustawami zasadniczymi, a nawet w szerszej perspektywie je obserwując – naruszające prawa i gwarancje wynikające z aktów międzynarodowych. Ograniczenia praw i wolności jednostki, dopuszczalne, a nadto w pełni zrozumiałe w sytuacjach prawnie określonych (choćby ze względu na wprowadzony oficjalnie stan nadzwyczajny), nie znajdują akceptacji, jeśli następują w sposób zawołowany, przy pomocy regulacji prawnych dotyczących zwalczania pandemii, a zwłaszcza jej ekonomicznych skutków. Rozwiązania prawne stanu epidemii obnażyły ryzyka związane z zastępowaniem odpowiedzialności karnej *sensu stricto* regulacjami administracyjno-karnymi. Pozbawianie obywateli gwarancji procesowych właściwych procedurom penalnym, jest bardzo niepokojącym zjawiskiem, a identyfikacja i wyeksponowanie tego zagadnienia w dyskusji o działaniach prawodawczych w okresie epidemii COVID-19 jest bardzo istotne dla oceny ich zakresu i rzeczywistych celów, jakim mają służyć zmiany prawa. Zwłaszcza, że ugruntowanie takiej praktyki legislacyjnej stwarza poważne zagrożenia na przyszłość, otwierając szerzej furtkę do działań prawotwórczych pogarszających pozycję jednostki, jaka przysługuje jej w demokratycznym państwie prawa.

Szczegółowe analizy zmian konkretnych przepisów w ustawach karnych wykazały konieczność krytycznej ich oceny. Istotne kontrowersje dotyczą zmian wpływających na charakter prawny art. 37a KK, jeszcze większe – fundamentalnych wręcz zmian dotyczących kary łącznej, wprowadzonych w ramach tzw. Tarczy 4.0, ewidentnie zmierzających w kierunku zaostrzenia polityki karnej. Autorzy opracowań poświęconych tej tematyce celnie wskazali na „manipulacje argumentacyjne”, które przy okazji wprowadzenia nowych regulacji pojawiały się w oficjalnym przekazie towarzyszącym procesowi prawotwórczemu. Podobne zastrzeżenia sformułowano pod adresem nowych regulacji o charakterze procesowym. Podkreśla się zatem brak wystarczających racji, uzasadniających prawną egzystencję art. 258a KPK, zwracając uwagę, że wzmocnienie oddziaływania na oskarżo-

nego poprzez środki zapobiegawcze można osiągnąć w wyniku odwołania się do innych przepisów. Za swoiste *superfuum* ustawodawcze uznaje się nowy art. 276a KPK, poddając to unormowanie krytycznej ocenie zarówno z perspektywy prawidłowej legislacji, jak i wymagań spójności oraz przejrzystości regulacji w zakresie środków zapobiegawczych, a nawet równości wobec prawa i związanych z tym problemów, jakie już zarysowują się w praktyce wymiaru sprawiedliwości. Niewątpliwie – wśród polskich Autorów – dominuje przekonanie, że ustawodawca wykorzystał stan epidemii dla wprowadzania rozwiązań prawnych niewiele mających z nią wspólnego, nieprzystających ani do racjonalnej polityki karania przestępstw, ani do przemyślanego modelu procesu karnego.

Druga część monografii „Wpływ epidemii na prawo karne i postępowanie karne Francji, Niemiec, Chorwacji i Słowacji” obejmuje opracowania analizujące wpływ epidemii na prawa i wolności człowieka oraz na prawo i postępowanie karne we wskazanych państwach. Jakkolwiek Autorzy tych opracowań również formułowali krytyczne uwagi pod adresem krajowego prawodawcy, to jednak nie w takim zakresie i z takich przyczyn jak Autorzy opracowań ujętych w pierwszej części monografii. I nie wynika to bynajmniej z daleko bardziej posuniętej ostrożności w formułowaniu wniosków przez Autorów analizujących zmiany legislacyjne w prawie francuskim, niemieckim, chorwackim czy słowackim, lecz z daleko większej kultury prawodawcy w tych państwach, który nie wykorzystał stanu epidemii do wprowadzania zmian niemających nic wspólnego z rozprzestrzenianiem się choroby COVID-19. Bez wątplenia zgoła inaczej zachował się ustawodawca w wymienionych państwach reagując, również w zakresie szeroko rozumianego prawa karnego na nową, nieprzewidzianą sytuację społeczno-gospodarczą. Trzeba zatem odnotować w szczególności racjonalność podejścia ustawodawcy francuskiego, który zmieniając albo zawieszając stosowanie przepisów karnoprosesowych, uwzględnił rzeczywiste problemy wynikające z utrudnień sanitarnych obowiązujących w okresie pandemii i starał się je praktycznie rozwiązać. Zresztą założenie, że czas walki z zagrożeniem epidemicznym, to nie czas na zmiany w prawie karnym, a nawet więcej – nie jest to także czas na zmiany sytuacji prawnej jednostki w kierunku ograniczenia jej praw i wolności ponad ewidentną potrzebę, jest wspólne dla wszystkich analizowanych tu prawodawstw krajów europejskich. Wszystkich oprócz polskiego. Znamienne jest stwierdzenie opisujące w tym zakresie sytuację prawną w Niemczech. Chociaż ustawodawca niemiecki „sięgał po grzywny w celu sankcjonowania naruszeń środków ochrony przed koronawirusem, to pandemia nie ujawniła potrzeby reformy ani w prawie karnym, ani w prawie postępowania karnego, i w tym zakresie koronawirus nie spowodował żadnych istotnych zmian. Niemiecki Kodeks karny i Kodeks postępowania karnego okazały się zatem odporne na pandemię”. Z kolei dla dostosowania społeczeństwa do sytuacji wynikającej z epidemii COVID-19 w Republice Chorwacji, tamtejszy ustawodawca znowelizował kilka tylko aktów prawnych, tworząc ramy prawne dla działań „antypandemicznych”. Wymagające uwagi okazały się kwestie związane z potrzebą ogłoszenia stanu wyjątkowego, stanowiącego formę ograniczania praw obywatelskich, a w obrębie ustawodawstwa penalnego także zagadnienia ustanowienia i zasad odpowiedzialności za nieprzestrzeganie środków „antypandemicznych” oraz nowe sposoby zwalczania fałszywych wiadomości (*fake news*) dotyczących epidemii. Problemem prawodawstwa słowackiego w okresie epidemii także okazały się gwarancje praw i wolności obywatelskich, w związku z ogłoszonym w tym czasie stanem wyjątkowym. Zwrócono

uwagę na dwa problematyczne aspekty związane z przestrzeganiem praw człowieka w czasie stanu wyjątkowego – kontrowersyjne uchwały Rządu Republiki Słowackiej, na mocy których Rząd wielokrotnie przedłużał stan wyjątkowy i które były przedmiotem postępowania w sprawie zgodności z przepisami prawa przed Sądem Konstytucyjnym Republiki Słowackiej oraz dekrety Urzędu Zdrowia Publicznego Republiki Słowackiej, które ograniczały i nadal ograniczają prawa i wolności obywateli. Były one jednak jednoznacznie związane z reakcją organów państwa na zagrożenie epidemiczne i w żadnym razie nie wpływały ani na zaostrezenie polityki karnej, ani na model postępowania karnego lub gwarancje procesowe jego uczestników.

Oddając do rąk Czytelnika ten zbiór opracowań, stanowiących obraz wpływu epidemii COVID-19 na prawo karne i postępowanie karne w Polsce i w innych wybranych krajach europejskich, mamy nadzieję nie tylko na wywołanie dyskusji o celowości i zakresie dokonywania zmian w obszarze prawa penalnego w okresie trwającej pandemii, lecz także na zwrócenie uwagi, jak różne mogą być wobec tych samych potrzeb regulacyjnych, stanowiska i intencje prawodawcy. Nawet tak ograniczona prezentacja, nieoddająca całości możliwych postaw legislacyjnych, wskazuje wyraźnie na uleganie bądź odporność na pokusy zwiększania kontroli nad jednostką, kosztem ograniczania jej praw i wolności chronionych ustawami zasadniczymi w poszczególnych krajach i to z powołaniem się na konieczność walki ze zjawiskiem powszechnie zagrażającym życiu i zdrowiu obywateli, jakim jest pandemia. Mamy pewność, że prawdziwie silne, stabilne państwo takim pokusom nie ulega.

Prezentując monografię poświęconą wpływowi epidemii na zmiany w prawie karnym *sensu largo*, pozostawiamy także Czytelnikom refleksję czy polski prawodawca nie powinien przyjrzeć się – w zgodnym z Konstytucyjnym procesem tworzenia prawa – rozwiązaniom normatywnym, wprowadzonym w innych krajach europejskich. Zwłaszcza tym, które rzeczywiście służą wyeliminowaniu lub zmniejszeniu praktycznych trudności w prowadzeniu postępowań karnych, wynikających z ograniczeń sanitarnych, czy też identyfikują rzeczywiste zagrożenia wymagające interwencji ustawodawczej w postaci kryminalizacji zachowań wywołanych pandemią.

Dziękujemy Wszystkim, którzy zaangażowali się w przygotowanie i wygłoszenie referatów i organizację majowej Konferencji, rozwinęli badania i analizy w tekstach naukowych. Za wsparcie finansowe tego projektu dziękujemy Fundacji *Inductivum ad Bonum* we Wrocławiu. Osobne podziękowania kierujemy zaś do Recenzenta tej monografii Pana Profesora *Ryszarda A. Stefańskiego* – znakomitego znawcy prawa karnego i postępowania karnego, którego uwagi wpłynęły na ostateczny kształt tej publikacji.

Prof. dr hab. *Hanna Paluszkiewicz*

Kierownik Katedry Prawa Karnego i Postępowania Karnego
INP Uniwersytetu Zielonogórskiego

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl