



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, 19 czerwca 2001 r.

35158

RPO/376577/01/II/PS

Pan Maciej Płażyński
Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku

W związku ze złożonym do Sejmu rządowym projektem ustawy o Rzeczniku Praw Ofiar Przeszestw (druk sejmowy Nr 2915) pragnę przekazać Panu Marszałkowi swoje stanowisko dotyczące tego projektu.

Projektowana ustawa o Rzeczniku Praw Ofiar Przeszestw zakłada powołanie wyspecjalizowanego organu zajmującego się ochroną praw ofiar przeszestw. Według zawartych w uzasadnieniu do tego projektu tez projektodawców, osoby pokrzywdzone i ich najbliżsi czują się w wyniku postępowania karnego ofiarami tego postępowania. Jak należy sądzić, remedium na ten stan rzeczy ma być powołanie nowego urzędu centralnego zajmującego się ochroną praw tych osób.

Założenie, iż nowy urząd w istotny sposób poprawi sytuację prawną ofiar przeszestw, jest założeniem błędnym. Dokonana w uzasadnieniu omawianego projektu ustawy ocena aktualnie istniejącego stanu rzeczy w zakresie ochrony praw ofiar nakazywałaby raczej, aby skutecznej poprawy sytuacji tych osób poszukiwać przede wszystkim w zmianie nastawienia do ofiar poszczególnych organów bezpośrednio stykających się z ofiarami przeszestw (sądów, prokuratury, policji). Cel ten może zaś zostać osiągnięty tylko poprzez intensywne szkolenia oraz szersze wprowadzenie do programów studiów prawniczych problematyki wiktyologii. Również usprawnienie prowadzonych postępowania karnych zależy przede wszystkim od nakładów finansowych z budżetu państwa na organy ścigania i wymiar sprawiedliwości. Należałoby również dokonać przeglądu aktualnie obowiązującego ustawodawstwa pod kątem tego, czy zawiera ono wystarczające gwarancje ochrony praw ofiar.

Nie ulega ponadto wątpliwości, iż projektowana ustawa jest w istocie próbą powielenia dotychczas działających w zakresie ochrony praw obywateli instytucji, przede wszystkim instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, o czym świadczą liczne zapożyczenia zarówno z ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) jak też z ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. Nr 6, poz. 69). Powstaje w związku z tym pytanie o sens mnożenia takich instytucji, których kompetencje się pokrywają, co oczywiście wiąże się z kosztami, jakie będzie musiał w tym zakresie ponieść budżet państwa. Budżetowe środki finansowe, jakie potrzebne byłyby na utworzenie nowej instytucji, mogłyby skutecznie służyć w ramach funduszu kompensacyjnego jako bezpośrednia pomoc ofiarom przestępstw.

Niezależnie od tego, że zasadnicze zastrzeżenia wywołuje sama konieczność powołania Rzecznika Praw Ofiar Przestępstw, zwrócić trzeba uwagę, iż przedłożony projekt nie zawiera przejrzystej koncepcji nowej instytucji. Z jednej strony zakłada się bowiem, iż organ ten będzie miał charakter kontrolny (kontrola przestrzegania praw ofiar przestępstw) i pomocowy (udzielanie ofiarom przestępstw informacji i konsultacji prawnych), z drugiej zaś strony wyposaża się go w atrybuty właściwe dla organu administracji publicznej (art. 19 projektu ustawy przewiduje tworzenie i likwidację przez Rzecznika ośrodków readaptacyjnych dla ofiar przestępstw, art. 20 projektu ustawy wyposaża Rzecznika w kompetencje do kierowania ofiar przestępstw do wymienionych ośrodków).

Skoro Rzecznik Praw Ofiar Przestępstw ma według projektodawców wykonywać również funkcje z zakresu administracji publicznej, to całkowitym nieporozumieniem jest stwierdzenie zawarte w art. 9 ust. 1 projektu ustawy, że jest to organ niezależny w swej działalności od innych organów państwowych i odpowiadający jedynie przed Sejmem. Ta sfera działalności Rzecznika będąca działalnością z zakresu administracji publicznej musi bowiem podlegać kontroli, chociażby z uwagi na treść art. 184 Konstytucji RP uprawniającego sądy administracyjne do kontroli działalności administracji publicznej. Nie zmienia tego stanu rzeczy kuriozalny zapis zawarty w art. 20 ust. 3 projektu ustawy, według którego odmowa skierowania do ośrodka readaptacyjnego nie jest decyzją administracyjną i nie przysługuje na nią odwołanie. Jeśli bowiem zapis ten należałoby odczytać w ten sposób, że w omawianym zakresie nie ma środka zaskarżenia owej odmowy (w tym wyłączona jest droga przed sądem administracyjnym), to pozostawałby on w kolizji z wymienionym art. 184 Konstytucji RP. Jeśliby natomiast przyjąć, iż treść art. 20 ust. 3 projektu przesądza jedynie o charakterze aktu administracyjnego, to i tak na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) na akt ów nie będący decyzją administracyjną służyłaby skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego po uprzednim wezwaniu Rzecznika Praw Ofiar Przestępstw do usunięcia naruszenia prawa. Nie ulega jednak żadnej wątpliwości, iż omawiany projekt nie zawiera spójnej koncepcji urzędu

Rzecznika Praw Ofiar Przepstew. Występuje on bowiem w tym projekcie w różnych rolach, jako kontroler i organ pomocowy, ale również jako organ administracji publicznej, który sam musi podlegać kontroli.

Wątpliwości budzi też powierzenie Rzecznikowi Praw Ofiar Przepstew zadania kierowania ofiar przepstew do ośrodków readaptacyjnych. Po pierwsze, ośrodki te mają mieć charakter zamknięty, skoro Rzecznik ma ustalać regulamin pobytu w tych ośrodkach (art. 19 ust. 4 projektu ustawy). Po drugie, kierowane mają być do tych ośrodków osoby ze względu na potrzebę likwidacji skutków wiktyimizacji (art. 15 pkt 6 projektu ustawy). Tymczasem projekt ustawy nie wyposaża Rzecznika w żadne instrumenty pozwalające na zweryfikowanie stanu psychicznego ofiar przepstew. Powstaje w związku z tym pytanie, na jakiej podstawie (czy tylko na podstawie własnej niefachowej oceny) Rzecznik będzie kierował dane osoby do omawianych ośrodków.

Projekt ustawy w istocie w zakresie funkcji kontrolnych przyznaje Rzecznikowi Praw Ofiar Przepstew bardzo ograniczone możliwości bezpośredniego wpływania na sytuację prawną ofiar. Może on podjąć sprawę i przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. Nie dysponuje natomiast samodzielnymi środkami prawnymi, za pomocą których mógłby wpływać na zmianę sytuacji prawnej ofiar. Może wyłącznie zwrócić się do innych właściwych organów, w tym Rzecznika Praw Obywatelskich, o podjęcie działań na rzecz ofiar przepstew. Powstaje w związku z tym pytanie, czy konieczne jest tworzenie instytucji, której rola w tym zakresie będzie sprowadzała się do pośrednictwa pomiędzy osobami, których prawa zostały naruszone, a innymi organami ochrony prawnej, w tym Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Osoby te mają bowiem już zagwarantowaną możliwość bezpośredniego zwrócenia się do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Uwagi powyższe przekazuję Panu Marszałkowi w związku z trwającymi w Sejmie pracami nad projektem ustawy o Rzeczniku Praw Ofiar Przepstew.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll