



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, dnia 20 sierpnia 2019 r.

VII.501.136.2019.KŁ

**Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu**

ul. Wiejska 4/6/8  
00-902 Warszawa

Szanowna Pani Marszałek

Rzecznik Praw Obywatelskich z zadowoleniem przyjął informację o działaniach legislacyjnych zmierzających do zapewnienia ochrony praw osób dotkniętych problemem przestępczości na tle seksualnym, ze szczególnym uwzględnieniem pokrzywdzonych, którzy w chwili popełnienia czynów zabronionych skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności nie ukończyli piętnastego roku życia. Cenne jest w szczególności pochylenie się nad sytuacją osób dorosłych, które dopiero po dłuższym czasie są gotowe, żeby mówić o doznanej w dzieciństwie przemocy. Nie ma wątpliwości, że problem ten powinien zostać rozwiązany.

Należy przypomnieć, że Rzecznik Praw Obywatelskich jest konstytucyjnym organem, który stoi na straży praw i wolności człowieka i obywatela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach normatywnych, w tym również na straży realizacji zasady równego traktowania. W ramach wykonywania swojej funkcji Rzecznik monitoruje działania podejmowane przez ustawodawcę w zakresie, w jakim wiążą się one z prawami i wolnościami zagwarantowanymi w Konstytucji. W związku z pracami nad **projektem ustawy o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, wobec małoletniego**

**poniżej lat 15 (druk sejmowy nr 3663/VIII kadencja; dalej: projekt ustawy)** pragnę przekazać następujące uwagi.

Jak już wspomniałem, ustawa zawiera wiele społecznie istotnych rozwiązań. W szczególności, reguluje ona uprawnienia Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, wobec małoletniego poniżej lat 15 (dalej: Komisja), które mają przede wszystkim wymiar prewencyjny i edukacyjny. Bardzo istotne jest również wsparcie ofiar. Można jednak postawić pytanie, czy konieczne jest powoływanie kolejnego organu do tych celów, czy też może część zadań Komisji nie może być wykonywana przez istniejące organy. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich podstawowym organem ochrony praw jednostki są sądy, a w systemie funkcjonują też takie organy, jak np. Rzecznik Praw Dziecka. Z tego powodu wprowadzenie nowego organu powinno być powiązane z rzetelną analizą jego pozycji ustrojowej i zakresu kompetencji w relacji do innych organów.

W kontekście przedstawionego projektu ustawy trzeba jednak zauważyć, że jest jeden aspekt, który budzi zasadnicze wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich. Są to **uprawnienia Komisji do wydawania postanowień o wpisie w Rejestrze, który jest częścią Rejestru Sprawców Przepęstw na Tle Seksualnym**.

Na mocy ustawy z 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 405 ze zm.), od 1 października 2017 r. w publicznym rejestrze na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości są dostępne dane osobowe, fotografie i miejscowości, w których przebywają osoby skazane za najpoważniejsze przestępstwa popełnione na tle seksualnym, wyliczone w ustawie. Do drugiej części rejestru, gromadzącej również informacje na temat pozostałych sprawców przestępstw popełnionych na tle seksualnym, dostęp mają tylko przedstawiciele określonych służb, w tym organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, a także instytucji zajmujących się opieką nad dziećmi. W tej części rejestru są zamieszczone dodatkowe dane – w tym numery PESEL skazanych i ich adresy zameldowania.

W trakcie prac legislacyjnych w Sejmie Rzecznik podnosił zastrzeżenia co do zgodności z Konstytucją tych przepisów ustawy, które dotyczyły publicznego rejestru sprawców przestępstw seksualnych (<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/>

WG\_ws\_rejestru\_sprawcow\_przestepstw\_na\_tle\_seksualnym.pdf). Rzecznik podkreślał wielokrotnie, że nie można co do zasady negować potrzeby ustanawiania odpowiednich środków prewencyjnych, ale podejmowane działania nie mogą stać w sprzeczności z Konstytucją czy ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. W tym przypadku, tworzony system rejestru z dostępem publicznym rodził zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia zgodności z prawem do prywatności (w szczególności art. 47 i 51 Konstytucji) – **nie tyle w odniesieniu do sprawcy przestępstw, ale przede wszystkim ewentualnych pokrzywdzonych z kręgu bliskich członków rodziny, jak również w ogóle członków rodziny** (w małych społecznościach osoba zostanie szybko zidentyfikowana). **Wątpliwości Rzecznika potwierdziły się w praktyce**, ponieważ do BRPO wpłynęły wnioski członków rodzin osób, których dane umieszczono w rejestrze. W dniu 22 lutego 2018 r. Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/Bodnar-do-Ziobry-rejestr-pedofilow-uderza-w-niewinnych>). Niestety, RPO nie uzyskał odpowiedzi w tej sprawie, mimo późniejszego zwrócenia się również do Prezesa Rady Ministrów.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe stanowiska RPO dotyczące problematyki Rejestru Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym, zaniepokojenie budzi sytuacja, w której ustawa rozszerza ten rejestr o kolejną bazę danych (Rejestr osób, w stosunku do których Państwowa Komisja do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, wobec małoletniego poniżej lat 15, wydała postanowienie o wpisie w Rejestrze). Dane z tego rejestru mają być przy tym dostępne bez ograniczeń oraz publikowane na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Sprawiedliwości. Zgodnie z art. 26 projektu ustawy, „W przypadku wydania prawomocnego postanowienia o odmowie wszczęcia albo o umorzeniu postępowania ze względu na przedawnienie karalności przestępstwa pedofilii, prokurator albo właściwy sąd przekazuje sprawę Komisji wraz z aktami sprawy”. W dalszej kolejności Komisja przeprowadza postępowanie wyjaśniające, po którym może wydać postanowienie o wpisie w Rejestrze lub zakończyć postępowanie bez wydania postanowienia o wpisie w Rejestrze.

Należy wskazać, że do tej pory w Rejestrze umieszczane były dane osoby prawomocnie skazanej za przestępstwa na tle seksualnym, wymienione w art. 2 ustawy z 13 maja 2016 r., a także osób, przeciwko którym w sprawach o takie przestępstwa prawomocnie

warunkowo umorzono postępowanie karne lub orzeczono środki zabezpieczające. W Rejestrze umieszczone zostają także dane nieletnich, wobec których prawomocnie orzeczono środki wychowawcze, poprawcze lub wychowawczo-lecznicze albo którym wymierzono karę na podstawie art. 94 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. z 2018 r., poz. 969 ze zm.). Oznacza to, że umieszczenie danych osoby w rejestrze **jest konsekwencją orzeczenia wydanego przez sąd**, przy zachowaniu konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu oraz niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Co więcej, na podstawie art. 9 ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym ustawy sąd może w określonych przypadkach orzec, że dane sprawcy czynu na tle seksualnym nie będą umieszczone w Rejestrze.

**Należy zatem zadać pytanie, czy wobec funkcjonowania w Polsce systemu sądownictwa, dopuszczalne jest powoływanie na podstawie ustawy organów quasi-sądowych orzekających w sprawach właściwych dla sądów.** Warto podkreślić, że chodzi tu o kwestie odpowiedzialności karnej, w odniesieniu do której Konstytucja przewiduje szczególnie silne gwarancje praw jednostki (art. 42 Konstytucji). Należy też zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Konstytucyjne prawo do sądu gwarantuje każdemu obronę jego interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem (wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01).

Zakres przedmiotowy stosowania gwarancji zawartych w analizowanym przepisie konstytucyjnym wyznacza pojęcie sprawy. Ustalając znaczenie tego pojęcia Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na treść art. 175 Konstytucji, który wyraża zasadę monopolu sądów w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W świetle dotychczasowego orzecznictwa pojęcie sprawy pozostaje w ścisłym związku z pojęciem wymiaru sprawiedliwości i obejmuje z jednej strony rozstrzyganie sporów prawnych, a z drugiej – rozstrzyganie o zasadności zarzutów karnych i wymierzanie kar. Ogólnie rzecz ujmując, pojęcie sprawy oznacza wszelkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygania o prawach danego podmiotu w relacji z innymi równorzędnymi podmiotami lub w relacji z władzą publiczną, a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność

rozstrzygania o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku” (wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06).

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego prawo do sądu obejmuje w szczególności: 1) prawo do uruchomienia postępowania sądowego; 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności; 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06).

Z perspektywy niniejszej sprawy istotne jest w szczególności prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. Trybunał wskazuje, że wszelkie sprawy w rozumieniu art. 45 Konstytucji powinny być rozpatrywane przez sądy wymienione w Konstytucji, a jednocześnie sądy te muszą spełniać wymogi: 1) właściwości, 2) niezależności, 3) bezstronności i 4) niezawisłości. Trybunał co prawda dopuszcza, aby pewne spory dotyczące sytuacji prawnej jednostki były rozstrzygane przez organy niesądowe, jednak muszą zostać spełnione wówczas określone przesłanki (zob. wyrok TK z 12 maja 2011 r. sygn. akt P 38/08 i cytowane tam orzecznictwo). W szczególności, w kompetencji sądów musi być ostateczna weryfikacja rozstrzygnięcia organu. Jest jednak wysoce wątpliwe, że może to mieć miejsce w wypadku odpowiedzialności karnej. Postępowanie prowadzone przez Komisję odnosi się bowiem do kwestii winy, a postanowienie wydane przez Komisję jest podstawą do umieszczenia danych osobowych osoby w Rejestrze Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym. Należy pamiętać, że zgodnie z art. 42 ust. 3 Konstytucji, każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu. Domniemanie niewinności gwarantuje również art. 6 ust. 2 EKPCz. Co więcej, postępowanie przed komisją nie uwzględnia gwarancji właściwych dla postępowania karnego (art. 42 ust. 2 Konstytucji oraz art. 6 ust. 3 EKPCz).

W ocenie Rzecznika, realizacja założonych przez ustawodawcę celów, w szczególności unikania odpowiedzialności przez sprawców przestępstw seksualnych skierowanych przeciwko małoletnim, powinna się raczej wiązać ze zmianą terminów przedawnienia ścigania relewantnych przestępstw. W takim wypadku sprawy rozstrzygałby sąd, przy zachowaniu wszystkich gwarancji procesowych.

W związku z powyższym, Rzecznik Praw Obywatelskich, działając na podstawie art. 16 ust. 1 w zw. z art. 8 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U z 2018 r., poz. 2179 ze zm.), uznał za konieczne przedstawienie opinii na temat relacji proponowanych rozstrzygnięć normatywnych do praw i wolności człowieka i obywatela, w tym przede wszystkim na temat zgodności projektowanych przepisów z Konstytucją. W ocenie RPO, o ile cel ustawy należy uznać za właściwy, wobec ujawnionych w ostatnim czasie niedostatków ochrony małoletnich dotkniętych problemem przestępczości na tle seksualnym, to rozwiązanie odnoszące się uprawnień Komisji do wydawania postanowień o wpisie w Rejestrze, który jest częścią Rejestru Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym budzi wątpliwości z perspektywy ochrony prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji oraz art. 8 EKPCz) oraz standardów odnoszących się do odpowiedzialności karnej (art. 42 Konstytucji oraz art. 6 EKPCz). **Rzecznik Praw Obywatelskich wyraża nadzieję, że uda się usunąć te wątpliwości w toku postępowania ustawodawczego.**

Z poważaniem