

„Komisja ds. Pedofilii” jako niewłaściwa odpowiedź na przypadki krzywdzenia

Katarzyna Katana

Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę

Ustawodawca polski zdecydował się wprowadzić do systemu prawnego instytucję organu kolegialnego skupionego na badaniu przypadków czynów skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności popełnionych przed laty na szkodę małoletnich i obecnie już przedawnionych. Badanie prowadzone przez rzeczony Komisję miałyby prowadzić do wpisania do Rejestru Sprawców Przepęstw na Tle Seksualnym także osób, wobec których sąd powszechny nie wydał orzeczenia, poprzedzonego procesem zmierzającym do wieloaspektowej oceny ich czynów. Regulacja taka jest sprzeczna z podstawowymi zasadami porządku prawnego, w tym z tymi o charakterze międzynarodowym, i stanowi nieadekwatną reakcję aparatu państwowego, szczególnie wobec istnienia alternatywnych dróg, którymi mógł podążyć ustawodawca.

SŁOWA KLUCZOWE:

KOMISJA DS. PEDOFILII, WOLNOŚĆ SEKSUALNA, OBYCZAJNOŚĆ, MAŁOLETNI, WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI

Kierując się dobrem osób, które jako dzieci cierpiały na skutek czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, mając na względzie ich ból, poczucie osamotnienia oraz traumatyczne przeżycia, które oddziałują również w ich dorosłym życiu, uwzględniając powinność uczynienia zadość społecznemu poczuciu sprawiedliwości, [...] dla ochrony czci, praw i godności osób poszkodowanych

– w ten sposób zaczyna się regulacja prawna, która weszła w życie 26 września 2019 r., czyli ustawa o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego

poniżej lat 15 (Dz.U. z 2019 r., poz. 1820)¹ powołująca do życia tzw. Komisję ds. pedofili². Zadaniem Komisji ma być badanie przypadków czynów mających charakter seksualnego wykorzystywania osób w wieku poniżej lat 15, ujawnionych po upływie terminów przedawnienia karalności, a następnie dokonywanie wpisów w Rejestrze będącym częścią Rejestru Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym³. Pierwotnym źródłem powstania tej propozycji legislacyjnej była premiera filmu dokumentalnego na temat nadużyć wobec małoletnich w polskim Kościele katolickim i późniejszy dyskurs publiczny związany z zagadnieniem w nim przedstawionym. Nie dokonując oceny tworzenia prawa pod wpływem materiałów dziennikarskich, w niniejszym artykule przeprowadzono merytoryczną ocenę rozwiązań przewidzianych wymienioną wyżej ustawą oraz przedstawiono alternatywne drogi, którymi mógł podążać polski prawodawca, jednocześnie szanując dobro ofiar i zasady demokratycznego państwa prawnego. Chociaż w artykule do opisania najnowszych przepisów prawa użyto terminologii zawartej w omawianych ustawach, to nie oznacza, że uznano je za poprawne merytorycznie.

Do końca roku 2019 nie doszło do powołania członków Komisji. Niewykluczone więc, że polski ustawodawca – choć po czasie – podziela przywołane w tekście wątpliwości.

ANALIZA PRZEPISÓW

Na wstępie warto zaznaczyć, że drugą ustawą, która będzie podlegała omówieniu w niniejszym artykule w ograniczonym zakresie, jest Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym (Dz.U. z 2018 r., poz. 405 z późn. zm.). Ta regulacja prawna stworzyła – niezależny od Krajowego Rejestru Karnego – Rejestr Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym, którego podbazę danych stanowi obecnie Rejestr osób, w stosunku do których Państwowa Komisja do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15

-
- 1 Ustawa zwana dalej również UKomisja lub Ustawą o Komisji.
 - 2 Komisja do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15, zwana w artykule również Komisją ds. pedofili lub Komisją;
 - 3 Rejestr został wprowadzony Ustawą z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 405 z późn. zm.), zwaną dalej także URejestr lub Ustawa o Rejestrze. Rejestr Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym w tekście wymieniany jest również jako Rejestr.

wydała postanowienie o wpisie w Rejestrze (na dzień 31 grudnia 2019 r. ta część Rejestru jest pusta). O ile poprzedni stan prawny w zakresie uzasadnienia prowadzenia w ramach Rejestru bazy danych o charakterze publicznym (*de facto* i *de iure*; Rzecznik Praw Obywatelskich, 2016) i związanych z tym faktem potencjalnych naruszeń praw i wolności zarówno sprawcy, jak i ofiary już wzbudzał poważne wątpliwości (Biuro Analiz Sejmowych, 2015), o tyle dodanie do Rejestru trzeciego typu bazy danych spowodowało, że obie ustawy należy oceniać niemal w całości negatywnie.

Ustawa o Rejestrze wprowadziła automatyczny wpis osób prawomocnie skazanych za przestępstwa określone w rozdziale XXV Kodeksu karnego (kk), z wyłączeniami określonymi w art. 2 URejestr. Do której z baz Rejestru trafi wpis, zależy od uprzedniej karalności i wieku skazanego. W rejestrze publicznym zamieszcza się dane osób, które zostały skazane z art. 197 § 3 pkt 2 lub § 4 kk, lub dane osób skazanych za czyny stypizowane w rozdziale XXV kk, jeżeli zostały popełnione na szkodę małoletniego. Dane pozostałych sprawców – w tym osób małoletnich, wobec których zastosowano środki przewidziane ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. z 2018 r., poz. 969) – gromadzi się w rejestrze z dostępem ograniczonym, drugiej z baz danych, do której dostęp mają organy państwowe, w tym sądy i organy postępowania przygotowawczego. Dostęp do rejestru przysługuje jednak także innym podmiotom – organom samorządowym, służbom mundurowym, a także pracodawcom i innym podmiotom, w granicach obowiązków związanych z dopuszczeniem osoby do pracy z małoletnimi. Prawo dostępu do danych zgromadzonych w rejestrze ograniczonym przysługuje również Komisji oraz każdej osobie – jednak w tym ostatnim przypadku wyłącznie w celu sprawdzenia danych własnych (zakres podmiotów uprawnionych do dostępu do rejestru ograniczonego został wskazany w art. 12 URejestr).

Dane podlegają umieszczeniu w Rejestrze z urzędu (art. 8 URejestr) i nie mogą być usunięte, chyba że zostaną spełnione warunki dopuszczające ich usunięcie, określone w art. 18 Ustawy o Rejestrze. Jeżeli tak się stanie, wówczas należy wystąpić z wnioskiem o usunięcie takich danych. Jest też możliwe orzeczenie przez sąd o nieumieszczeniu danych osoby w Rejestrze, jeżeli przemawiają za tym szczególne względy, już na etapie orzekania o wymiarze kary. Co do osób, które nie popełniły przestępstwa na szkodę małoletniego, można nie dokonywać wpisu, gdy przemawia za tym interes pokrzywdzonego lub jego najbliższych, a także gdy wpis stanowiłby zbyt wielką dolegliwość dla sprawcy (art. 9 ust. 2 URejestr). W pozostałych przypadkach można nie zamieszczać wpisu wyłącznie, gdy przemawia za tym dobro małoletniego pokrzywdzonego (art. 9 ust. 4 URejestr). W zakresie samego orzeczenia o wpisie do Rejestru przysługuje zażalenie.

Procedura usuwania danych z Rejestru nie została przewidziana dla bazy danych zawierającej postanowienia Komisji. Dane osoby wskazanej jako sprawca w postanowieniu Komisji mogą zostać usunięte wyłącznie po śmierci tej osoby.

Osoba wpisana do Rejestru jest obowiązana, pod groźbą kary, do każdorazowego zgłaszania adresu swojego faktycznego pobytu właściwej miejscowo jednostce policji (art. 11 Ustawy o Rejestrze wymienia obowiązki osoby, której dane zostały wpisane do Rejestru).

Zakres danych umieszczonych w Rejestrze oraz ewentualne wyłączenia określa art. 7 URejestr. Dane podlegające wpisowi to w szczególności informacje przekazane z Krajowego Rejestru Karnego, a zwłaszcza dane o orzeczeniu uzasadniającym dokonanie wpisu, dane o przebiegu kary, poszerzone o informacje z Rejestru PESEL, wizerunek z Rejestru Dowodów Osobistych i dane o adresach zameldowania, a także aktualny adres faktycznego pobytu.

W przypadku Rejestru publicznego dane opublikowane nie obejmują imion rodziców, nazwiska rodzowego matki, numeru PESEL oraz adresów. Zamiast nich umieszczeniu podlega wyłącznie miejscowość stałego pobytu.

Usunięcie danych (art. 18 Ustawy o Rejestrze) ma miejsce wyłącznie w przypadku utraty mocy przez orzeczenie, którym dokonano wpisu (np. w wyniku stwierdzenia nieważności orzeczenia), zatarcia skazania⁴, także w wyniku ułaskawienia lub amnestii, po upływie terminów wskazanych przez URejestr (dotyczy sprawców nieletnich oraz tych, wobec których warunkowo umorzono postępowanie lub zastosowano środki zabezpieczające). Usunięciu podlegają też dane osoby zmarłej. W przypadku wpisu dotyczącego wydania postanowienia przez Komisję dane o wpisie zostają usunięte z Rejestru wyłącznie w przypadku wydania prawomocnego orzeczenia o usunięciu tychże.

Ustawodawca wskazuje, że w sprawach nieuregulowanych zastosowanie mają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (kpa; Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm.).

Od momentu złożenia projektu Ustawy o Rejestrze podnoszono, że pod pozorem czynności o charakterze administracyjnym wprowadza się w istocie nową sankcję, do której wymierzenia nie znajdują zastosowania gwarancje prawa karnego (Helsińska Fundacja Praw Człowieka, 2016).

4 Jednocześnie, zgodnie z art. 106a kk całkowicie wyłączono możliwość zatarcia skazania w przypadku popełnienia przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności na szkodę małoletniego w wieku poniżej lat 15. W piśmiennictwie podkreśla się niehumanitarność i nieadekwatność tego rozwiązania (zob. Mozgawa, 2019).

Wprowadzenie Rejestru o charakterze publicznym przypomina w istocie ustanowienie przez ustawodawcę obowiązku zastosowania środka w karnego w postaci podania do publicznej wiadomości każdego wyroku w sprawie przestępstwa przeciwko wolności seksualnej, popełnionego na szkodę osoby poniżej lat 15. Ten środek karny istnieje już w Kodeksie karnym i jako fakultatywny miał być orzekany wyłącznie, gdy sąd uzna to za celowe i jednocześnie nie naruszy to interesu pokrzywdzonego. Określenie sposobu podania wyroku do publicznej wiadomości także leży w gestii sądu orzekającego, który w toku postępowania poznał zarówno warunki osobiste sprawcy, jak i sytuację pokrzywdzonego. Celem tego środka karnego jest zatem zarówno zapobieżenie ponownemu popełnieniu czynu przez tego konkretnego sprawcę, jak i zwiększenie dolegliwości dla niego, gdy ma to uzasadnienie w danej sprawie.

Motywacją, która przyświecała przyjęciu Ustawy o Rejestrze, miała być rzekoma prewencja indywidualna, czyli zapobieżenie ponownemu popełnieniu przestępstwa przez sprawcę, oraz prewencja generalna, czyli działanie odstrasżające wobec innych, potencjalnych sprawców, odnoszące skutek z uwagi na infamię wiążącą się z wpisem do Rejestru. W uzasadnieniu projektu wskazano, że nie istnieją skuteczne mechanizmy, które uniemożliwiłyby sprawcom przestępstw na tle seksualnym powrót do przestępstwa, w tym do wykonywania zajęć związanych z kontaktem z dziećmi. Nie jest to jednak prawda. Kodeks karny (kk; Dz. U. z 2019 r., poz. 1950 z późn. zm.) reguluje orzekanie o zastosowaniu środków karnych, do których zalicza się także zakaz pełnienia określonych ról w życiu gospodarczym – zarówno wykonywania określonego zawodu, jak i prowadzenia działalności związanej z m.in. z leczeniem, edukacją i opieką nad małoletnimi (art. 39 pkt 2a kk). Funkcją środków karnych jest uniemożliwienie popełnienia podobnego przestępstwa w przyszłości. Środek karny w postaci zakazu zajmowania wszelkich lub określonych stanowisk, wykonywania wszelkich lub określonych zawodów albo działalności, związanych z wychowaniem, edukacją, leczeniem małoletnich lub z opieką nad nimi jest obligatoryjnie orzekany (może być orzeczony także dożywotnio) w przypadku skazania za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej i obyczajności na szkodę małoletniego. Gdy oddziaływanie na sprawę w postaci orzeczonej kary i środka karnego jest niewystarczające, aby zapobiec popełnieniu przez niego czynu karalnego w przyszłości, możliwe jest orzeczenie środka zabezpieczającego. Środki takie mają służyć ochronie społeczeństwa przed przyszłym niebezpieczeństwem stwarzanym przez sprawcę (Wróbel i in., 2016) oraz orzeka się je wyłącznie w przypadku popełnienia i zagrożenia ponownym popełnieniem czynu o znacznej społecznej szkodliwości, a do takiej niewątpliwie należy wystąpienie przeciwko wolności seksualnej małoletniego. Środek zabezpieczający zgodnie z art. 93a § 1 kk może mieć charakter kontroli miejsca pobytu (do

czego ponownie zmierza ustawodawca w URejestr), oddziaływania terapeutycznego (tu mieści się także terapia zaburzeń preferencji seksualnych, czym ustawodawca nie zajmuje się w ogóle – ani w UKomisja, ani w URejestr) lub całkowitej izolacji w zakładzie psychiatrycznym (dopuszczalna także w przypadku popełnienia najcięższych przestępstw – w tym zgwałcenia, popełnionych w związku z zaburzeniami preferencji seksualnych). Czasu trwania środka zabezpieczającego nie określa się z góry – wykonuje się go aż do momentu ustania niebezpieczeństwa ze strony sprawcy.

Jako środek zabezpieczający można orzec także jeden ze środków karnych (o czym stanowi art. 93a § 2 kk), w tym wspomniany wyżej zakaz angażowania się w działalność związaną z zawodowym lub społecznym kontaktem z małoletnimi. Wobec sprawcy można orzec więcej niż jeden środek karny jednocześnie.

Ostatnim z celów przyświecających przyjęciu Ustawy o Rejestrze była społeczna kontrola sprawców przestępstw o charakterze seksualnym wymierzonych przeciwko małoletnim i ewentualne zapobieżenie podejmowaniu przez nich pracy w kontakcie z potencjalnymi ofiarami. Cel ten mógł zostać osiągnięty już na gruncie obowiązujących przepisów. Poza możliwościami, które stwarzają środki karne i środki zabezpieczające, chociażby ustawa o systemie oświaty (Dz.U. z 2019 r., poz. 1481 z późn. zm.) przewiduje mechanizm mający zagwarantować, że kierownikiem lub wychowawcą kolonii może być wyłącznie osoba niekarana. Z kolei Ustawa o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 1158)⁵ zawiera uregulowania zakładające, że w przypadku, gdy przepis wymaga zbadania przez autora zapytania określonego zakresu karalności, to zaświadczenie z Krajowego Rejestru Karnego powinno informacje w tym zakresie zawierać. Tym samym zasada minimalnej ingerencji w prawa obywatela wymagałaby (Trybunał Konstytucyjny, 2015), aby w miejsce tworzenia nowego rejestru zmodyfikować zasady przyjmowania kandydatów do pracy z małoletnimi (niezależnie od formy zatrudnienia i typu placówki), nakładając obowiązek żądania i przedstawienia zaświadczenia o niekaralności w odpowiednim zakresie jako warunek zatrudnienia, w sektorze zarówno publicznym, jak i prywatnym. Taki kształt regulacji nie nakładałby nadmiernych (także pod względem finansowym) obciążeń na adresatów obowiązku, spełniałby cel założony ustawą, a jednocześnie nie byłby dolegliwością zmierzającą do społecznego ostracyzmu (tytułem przykładu, polityka ostracyzmu w Australii doprowadziła m.in. do zabójstw; Roben, Lincoln, 2001). Dane z Krajowego Rejestru Karnego podlegałyby bowiem ujawnieniu wyłącznie tej osobie, której dotyczą. Rejestr o charakterze publicznym

5 Zwana też Ustawą o Krajowym Rejestrze Karnym lub Ustawą o KRK.

innej funkcji niż zmierzanie do napiętnowania nie pełni⁶, a specjaliści z zakresu seksuologii wskazują dodatkowo na jego działanie przeciwterapeutyczne (Polskie Towarzystwo Seksuologiczne, 2016).

Rejestr o charakterze ograniczonym mógłby zostać oceniony pozytywnie, gdyby jego model został ukształtowany w ten sposób, aby spełniał funkcję w postaci umożliwienia monitorowania przez organy ścigania dalszego losu skazanych, aż do czasu zatarcia skazania. Sytuacja taka nie stanowiłaby nadmiernej ingerencji w prawa i wolności jednostki, bowiem dostęp do danych byłby uzasadniony zadaniami ustawowymi tych organów i dodatkowo monitorowany w zakresie wejść i odczytów tak, aby zapobiec ewentualnym nadużyciom. Tak się jednak nie stało. Ustawodawca w drodze aktów wykonawczych⁷ przewidział procedurę, która nie zakłada weryfikowania podstaw zapytania o osobę. Taki model regulacji czyni z rejestru o dostępie ograniczonym *de facto* drugi rejestr publiczny.

Warto zauważyć, że w Rejestrze ograniczonym publikowane są także dane sprawców nieletnich. Ich obecność w Rejestrze, w tym narażenie na dość łatwe ujawnienie zarówno ich danych osobowych, jak i faktu i pośrednio okoliczności popełnienia czynu zabronionego stoi w sprzeczności z naczelną zasadą postępowania w sprawach nieletnich – dobra nieletniego (art. 3 Ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich). Zgodnie z tą zasadą każda czynność podejmowana wobec nieletniego ma być motywowana jego dobrem oraz dążeniem do bezpiecznego (przede wszystkim poprzez oddziaływania terapeutyczne) wprowadzenia go z powrotem w społeczeństwo. Regulacja URejestr przedkłada szeroko rozumiany interes publiczny nad dobro nieletniego sprawcy, wobec którego działania korekcyjne mają nie tylko największe uzasadnienie, ale i największe szanse powodzenia.

Łatwość identyfikacji sprawcy wpływa także na potencjalną bezproblemową identyfikację osoby pokrzywdzonego i w konsekwencji jego wtórną wiktyimizację⁸.

-
- 6 Nie sposób nie zauważyć także takiej okoliczności, że wśród osób dotkniętych zaburzeniami o charakterze pedofilskim są również osoby niekrzywdzące dzieci, które mogą zwlekać z podjęciem terapii z uwagi na stygmatyzację. Zauważalny jest także brak systemowego podejścia do prewencyjnego leczenia takich zaburzeń, mimo istotnej wartości terapii. Więcej o skuteczności terapii: Marshall (2008).
 - 7 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 lipca 2017 r. w sprawie trybu, sposobu i zakresu uzyskiwania i udostępniania informacji z Rejestru z dostępem ograniczonym oraz sposobu zakładania konta użytkownika (Dz.U. poz. 1561).
 - 8 Między innymi postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 20 lutego 2018 r., sygnatura II AKzW 73/18, wskazuje na związek faktu ujawnienia danych personalnych sprawcy i szczegółów przestępstwa z możliwością łatwej identyfikacji ofiary, szczególnie, gdy ofiara i sprawca są spokrewnieni;

Warto wspomnieć, że stworzenie rejestru o rzeczywiście ograniczonym zakresie nie stałoby w sprzeczności z prawami człowieka, gdyby dostęp do niego był dostatecznie ograniczony i uzasadniony wyłącznie prewencyjnymi zadaniami organów ścigania. Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzeczeniach, w których dokonywał oceny francuskiego odpowiednika rejestru ograniczonego, uznał, że istnienie takiego rejestru jest uzasadnione prewencją generalną i nie narusza prawa skarżącego do prywatności ani zakazu nieuzasadnionego karania⁹. Polski Rejestr nie spełniłby tych wymogów.

W ramach obu pierwotnych baz Rejestru (publicznej i z dostępem ograniczonym) należy zauważyć także tę samą wątpliwość, a mianowicie uzasadnienie (a raczej jego brak) dla zastosowania ustawy do czynów popełnionych przed jej wejściem w życie.

Reguła międzyczasowa z art. 30 URejestr przewiduje, że co do zasady nie stosuje się jej zapisów do czynów popełnionych przed jej wejściem w życie. W ustawie przewidziano jednak możliwość umieszczenia w Rejestrze danych osób, które zostały prawomocnie skazane, wobec których warunkowo umorzono postępowanie lub zastosowano środki zabezpieczające (także, gdy skazanie miało miejsce na podstawie poprzednio obowiązujących ustaw karnych) przed wejściem w życie URejestr za przestępstwo zgwałcenia, zgwałcenia ze szczególnym okrucieństwem i typów kwalifikowanych zgwałcenia (tu mieści się także zgwałcenie osoby małoletniej). Osoba, której dotyczy wpis, może zwrócić się do sądu, który wydał orzeczenie w pierwszej instancji o niedokonywane z powodu wystąpienia tych samych przestępstw, jakie wyłączają wpis czynów popełnionych i poddawanych ocenie prawnokarnej po wejściu w życie URejestr, a zatem w sytuacji, gdy wpis zagraża dobru pokrzywdzonego lub spowoduje niewspółmiernie surowe konsekwencje dla skazanego. Gdy pokrzywdzony jest małoletni, przesłanką uzasadniającą niedokonywanie wpisu ponownie jest wyłącznie jego dobro.

Dopuszczono stosowanie Ustawy o Rejestrze również do czynów popełnionych przed jej wejściem w życie, a osądzonych po tym terminie, jeżeli w kwalifikacji prawnej powołano jeden z przepisów wymienionych w art. 29 URejestr¹⁰.

Dane o osobach, co do których Komisja wydała postanowienie o wpisie, są jawne i dostępne za pomocą internetu każdemu zainteresowanemu, podobnie jak dane z rejestru publicznego (art. 16 Ustawy o Rejestrze). Wobec tego uwagi dotyczące

9 Sprawy przed ETPCz, w których Trybunał odnosił się do francuskiego rejestru sprawców przestępstw na tle seksualnym to m.in. B.B. v. France (application no 5335/06), Gardel v. France (no 16428/05), M.B. v. France (no 22115/06);

10 Interpretacja art. 30 URejestr wskazuje na niemożliwość zastosowania jej zapisów do czynów popełnionych pod rządami poprzednio obowiązujących ustaw karnych, z uwagi na ich niewymienienie w art. 2 URejestr, do którego treści odwołano się w art. 30 (Nita-Świątłowska, 2019).

Rejestru publicznego znajdą zastosowanie także, co do Rejestru zawierającego postanowienia Komisji. Dodatkowo dopuszczenie do umieszczenia danych osobowych osób, co do których nie zostało wydane orzeczenie sądu karnego (a zatem nie zostały wobec nich także zastosowane zasady i gwarancje procesu karnego, w szczególności ocena możliwości ponoszenia odpowiedzialności za swoje czyny, jak i ocena aktualnego niebezpieczeństwa sprawcy), powoduje, że wpis do Rejestru postanowień Komisji ma charakter wyłącznie represyjny.

Przechodząc do omówienia UKomisja, należy zauważyć, że z uwagi na tematykę niniejszego opracowania pominięto aspekty techniczno-organizacyjne zaproponowanego rozwiązania, zatem bez odwołania się do trybu powoływania Komisji, okoliczności uzasadniających wygaśnięcie mandatu lub odwołanie członka Komisji. Pominięto także zasady wynagradzania i obsługi administracyjnej Komisji.

Przedmiotowa ustawa rozpoczyna się od preambuły, w której ustawodawca wskazuje kierunek regulacji. Poza odwołaniem do – zacytowanych już – przyczyn jej przyjęcia o charakterze pozamerytorycznym, zamieszczone zostało odniesienie do „społecznego poczucia sprawiedliwości” oraz przekonania, że „żadne działania skierowane przeciwko wolności seksualnej i obyczajności dzieci mimo upływu lat nie mogą być chronione tajemnicą ani nie mogą ulec zapomnieniu”. W ten sposób prawodawca podkreśla dwa główne punkty ciężkości tworzonej regulacji, czyli chęć społecznego nagłośnienia czynów skierowanych przeciwko małoletnim (wyraźny aspekt populistyczny), niezależnie od upływu czasu, i wykluczenia – także prawnego – zjawiska dawności, z uwagi na społeczne (możemy je także określić jako gremialne lub ludowe) poczucie sprawiedliwości. Ustawodawca nie wskazuje zmiennych pozwalających właściwie odczytać owe społeczne poczucie sprawiedliwości ani nie wyjaśnia zasad rozróżnienia go od zasad sprawiedliwej, prawnokarnej reakcji na przestępstwo, która z istoty rzeczy zawiera zgodę społeczną na osądzenie sprawców w imieniu zbiorowości oraz – z uwagi na cele kary – dopuszczenie do możliwości przedawnienia niemal wszystkich przestępstw (Wróbel, Zoll, 2010). W preambule nie znajduje się odwołanie do wymiaru sprawiedliwości, któremu zgodnie z teorią¹¹ powstania państwa i prawa zostało przekazane wymierzanie sprawiedliwości, rozumianej w sposób podobny przez wszystkich członków zbiorowości¹².

11 W tym miejscu warto przywołać jedną z popularniejszych teorii powstania państwa w drodze umowy społecznej, kiedy to ludzie z różnych pobudek (aby zakończyć stan wojny wszystkich ze wszystkimi [Hobbes] bądź zachować i jednostkę, i społeczeństwo [Locke]) oddali część swojej wolności zbiorowości (Stępkowski, 2014).

12 Warto zauważyć, że poglądy na temat, jaki stan rzeczy należy uznać za sprawiedliwy także podlegają stałej ewolucji. Obecnie coraz większe znaczenie zyskuje koncepcja sprawiedliwości naprawczej

W art. 1 Ustawy o Komisji wskazano przedmiot regulacji, obejmujący – poza organizacją Komisji – działania prewencyjne i edukacyjne oraz szeroko rozumiane działania zapobiegawcze, a także podstawową materię omówioną w niniejszym opracowaniu, czyli „zasady i sposób wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15, zwanych dalej *nadużyciami seksualnymi*”.

Ten – być może świadomy – zabieg w postaci rezygnacji z terminologii znanej Kodeksowi karnemu ma zaciemniać rzeczywisty charakter zarówno postanowień wydawanych przez Komisję, jak i ich późniejszego wpisu do Rejestru. Ustawa postuluje się pojęciami *nadużycia seksualnego, czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności oraz przestępstwa pedofilii*. Żadne z tych pojęć nie występuje w ustawie karnej. Pojęcie *pedofilii* występuje jedynie pośrednio, poprzez kryminalizację pochwalania lub propagowania zachowań o charakterze pedofilskim. Regulację tę ocenia się także jako nadmierną¹³. Ponadto przepis prawny o takiej treści konstruuje w świadomości społecznej znaczeniowe powiązanie każdego przestępstwa przeciwko wolności seksualnej małoletniego z pedofilią, a jak było już wskazane – nie każdy sprawca przestępstwa o charakterze seksualnym względem małoletniego motywowany jest tą zaburzoną preferencją seksualną (Rowan, 2010).

Definicja pojęcia *przestępstwa pedofilii* zawarta jest w art. 2 ust. 2 pkt 3 UKomisja i oznacza „przestępstwo przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, popełnione wobec małoletniego poniżej lat 15”, bez dalszego odwołania do konkretnych typów czynów zabronionych. Ustawodawca zdaje się stosować pojęcie *przestępstwa pedofilii* zamiennie z pojęciem *nadużycia seksualnego* (art. 1 pkt 2 UKomisja). Wskazuje na to sposób skonstruowania obowiązku Komisji, polegającego na identyfikacji problemów przy ściganiu nadużyć seksualnych i karaniu sprawców przestępstw pedofilii. Na jednakowe rozumienie obu pojęć wskazuje także art. 3 Ustawy o Komisji. W ustępie 1 statuuje się obowiązek niezwłocznego podjęcia działań zapewniających niezwłoczną reakcję organów na przypadki nadużyć i pociągnięcie ich sprawców do odpowiedzialności. Doprecyzowanie obowiązku wyraża się w konieczności

jako zmierzającej do wyrównania w społeczeństwie równowagi zaburzonej przestępstwem, w szczególności poprzez wyrównanie krzywdy przeżywanej przez ofiarę – zarówno w sposób finansowy (zadośćuczynienie), jak i moralny (przeproszenie; Piątek, 2016).

13 Autorzy wskazują, że pedofilia jest zaburzeniem preferencji seksualnych, a zatem propagowanie czynności o takim charakterze nie spowoduje, że osoba posiadająca prawidłowe normy zachowań seksualnych usłyszawszy taki komunikat zmieni swoje preferencje na nieprawidłowe, a jednocześnie istnieje inny przepis kodeksu karnego, który kryminalizuje pochwalenie popełnienia przestępstwa (Mozgawa, 2019).

niezwłocznego zawiadomienia organów postępowania przygotowawczego o podejrzeniu popełnienia przestępstwa pedofilii (względnie – doprowadzenie do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego), pomoc pokrzywdzonym w trakcie postępowania karnego i podejmowanie działań wpływających na jego bieg (jak żądanie wniesienia skargi nadzwyczajnej od prawomocnego orzeczenia lub objęcia sprawy szczególnym nadzorem przez Prokuratora Generalnego). Co istotne, Komisja nie ma żadnych uprawnień w toku postępowania cywilnego.

Podobnie jak w przypadku URejestr, przez kształt regulacji zaproponowanej w Ustawie o Komisji pozoruje się administracyjny, a ogólniej – niekarnoprawny, charakter sankcji w postaci wpisu informacji o zdarzeniu, któremu ustawa karna przypisuje znamiona czynu zagrożonego sankcją karną.

O ile w przypadku Ustawy o Rejestrze (z dużą dozą dobrej woli – tj. nie oceniając faktycznego i prawnego uzasadnienia dla wprowadzenia takiego rozwiązania) można uznać, że zamiarem ustawodawcy było stworzenie obligatoryjnego środka karnego w postaci podania do publicznej wiadomości każdego wyroku skazującego za przestępstwa o charakterze seksualnym (wszak wyłączone jest jedynie kilka typów czynów zabronionych), o tyle w przypadku Komisji i postanowień przez nią wydawanych występuje jawne odziaływanie represyjne. Dopiero wśród dalszych priorytetów ustawodawcy jest oddziaływanie prewencyjne. Można mieć jednak wątpliwość, czy faktycznie stworzeniu ustawy przyświecał jakikolwiek cel prewencyjny. Skoro ustawodawca uznaje osoby, których czyny uległy przedawnieniu, za wciąż społecznie niebezpieczne, to należy postawić pytanie, czy w takim razie osoby te nie znajdują się już w polu zainteresowania wymiaru sprawiedliwości w związku z czynami, które przedawnione nie są, i czy zatem regulacja także i w tym zakresie nie jest nadmierna. Jeżeli jednak osoby takie nie znajdują się w sferze zainteresowania organów wymiaru sprawiedliwości, to albo organy te są nieefektywne, albo osoby te nie są już niebezpieczne i proponowana regulacja jest zbędna.

Jednocześnie należy zauważyć, że regulacja UKomisja stanowi w istocie przykład legislacji noszącej charakter penalnego populizmu. Wprawdzie ustawodawca stara się maskować charakter wpisu do Rejestru jako kary, niemniej jest to działanie nieskuteczne, co wskazano w niniejszym opracowaniu i w wielu opiniach dotyczących projektu. Penalny populizm zmierza do zadowolenia (ale w istocie też wzmocnienia) społecznych lęków i stereotypów, które najczęściej są oderwane od zarówno aksjologii przyjętej w danej ustawie karnej, jak i naukowych podstaw. Penalny populizm akcentuje potrzebę reakcji srogiej, zmierzającej do odstraszenia innych sprawców, niezależnie od naukowych dowodów na nieskuteczność polityki prewencji negatywnej (Gaczoł, 2018). Pośrednim celem populizmu jest zachowanie

władzy przez odpowiednie sterowanie obawami co do skali przestępczości. Wobec braku rzetelnego zbadania przez ustawodawcę skali problemu objętego regulacją UKomisja, jak i wobec jej treści – przewidującej konsekwencje o charakterze dożywotnim – przypisanie regulacji cechy penalnego populizmu jest zdecydowanie uzasadnione.

W proponowanej regulacji to Komisja – na drodze postępowania wyjaśniającego, w którym ustala fakt popełnienia czynu, to jest jego czas, miejsce i okoliczności oraz osoby uczestniczące w jego przebiegu – podejmuje decyzję o zastosowaniu represji w postaci upublicznienia informacji o czynie, rozumianym jako zdarzenie o charakterze historycznym. Celem postępowania przed Komisją nie jest bowiem ustalenie innych okoliczności niż przebieg zdarzenia. Nie dochodzi do ustalenia warunków osobistych sprawcy, jego poczytalności, motywacji, zachowania po zdarzeniu lub nawet istnienia znamion czynu zabronionego (nie tylko dotyczących faktów, ale także np. zamiaru sprawcy). Brzmienie regulacji wskazuje, że okoliczności czynu, które ustala Komisja, mają wskazywać wyłącznie na sposób jego popełnienia¹⁴.

W art. 2 Ustawy o Komisji określono jej zadania, poprzez wskazanie, że Komisja prowadzi czynności wyjaśniające przypadki nadużyć seksualnych (w rozumieniu nadanym ustawą). Sama konstrukcja głównego celu działania Komisji wskazuje na badanie indywidualnych przypadków. Cele prewencji ogólnej, w tym dążenie do poprawy systemu poprzez np. identyfikację jego luk szcztąkowo reguluje art. 2 ust. 2 pkt 2 i 3, art. 3 ust. 2 pkt 5 oraz art. 4 oraz przepisy zawarte w Rozdziale 5 UKomisja. Ta część regulacji zostanie omówiona w dalszej części opracowania.

Kolejnym uprawnieniem Komisji związanym z badaniem przypadków jest udział bezpośredni w postępowaniu przygotowawczym i sądowym. Komisja ma prawo do zainicjowania, monitorowania i czynnego udziału w postępowaniu¹⁵. Ma także możliwość wystąpienia z informacją o podejrzeniu popełnienia przestępstwa pedofilii lub o fakcie niezawiadomienia o przestępstwie pedofilii. Choć ustawa odwołuje się wyłącznie do czynów opisanych jako skierowane przeciwko wolności seksualnej

14 Jak wskazał Sąd Najwyższy w uwagach z dnia 6 sierpnia 2019 r., Komisja w istocie rozstrzygać będzie w przedmiocie winy sprawcy, nie stosując jednak tak fundamentalnych gwarancji, jak chociażby rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść oskarżonego.

15 Sąd Najwyższy w uwagach z dnia 6 sierpnia 2019 roku zwraca uwagę, że istnieją inne instytucje, zarówno powołane do monitorowania spraw indywidualnych – jak Rzecznik Praw Dziecka i Rzecznik Praw Obywatelskich, jak i powołane do badania funkcjonowania prawa w rzeczywistości społecznej – jak Instytut Wymiaru Sprawiedliwości. Wobec tego zadania przydzielone Komisji stanowią powielenie zadań innych organów i jednostek organizacyjnych, które dodatkowo posiadają lepsze przygotowanie merytoryczne niż Komisja.

i obyczajności małoletniego jako przestępstw pedofilii i nie rozróżnia, jakie dokładnie zachowania ścigane ustawą karną należy pod tym pojęciem rozumieć, to art. 240 § 1 kk karalne niezawiadomienie o przestępstwie ogranicza wyłączenie do art. 197 § 3 lub 4, art. 198, art. 200 kk.

Poza przyczynkiem do wszczęcia postępowania karnego informacja Komisji może także zapoczątkować postępowanie dyscyplinarne, opierając się wyłącznie na podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Informacja ma być kierowana do „władz organizacji i podmiotów”. Brak jest jednak wskazania, do kogo w istocie ma być przesłana korespondencja Komisji w tym przedmiocie. Nie zostało jednoznacznie określone, czy taką wiadomość mają otrzymać przełożeni sprawcy nadużycia seksualnego. Brak podkreślenia związku czynu z działalnością zawodową sprawcy i ewentualnych zagrożeń z tym związanych rodzi pytanie, czy zawiadomiony ma być wyłącznie podmiot zatrudniający czy także np. władze szkoły wyższej lub samorządu zawodowego, które również mają możliwość rozpoczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sprawcy. Wreszcie – czy poinformowane podmioty faktycznie powinny prowadzić postępowanie dyscyplinarne na podstawie zawiadomienia Komisji oraz w jaki sposób ustalać fakt zaistnienia zdarzenia. O ile bowiem skazanie za przestępstwo zaktualizuje obowiązek przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego, o tyle można mieć wątpliwość, czy postanowienie Komisji o wpisie osoby do Rejestru powinno odnieść ten sam skutek oraz czy ewentualnie uprawnienie Komisji w tym zakresie dotyczy wyłącznie sprawców czynów nieprzedawnionych. Wobec tego, że odpowiedzialność dyscyplinarna w przypadku, gdy delikt dyscyplinarny spełnia także znamiona przestępstwa, odwołuje się wprost do terminów przedawnienia określonych ustawą karną¹⁶, należy wskazać, że Komisja nie jest uprawniona do skutecznego żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sprawcy czynu przedawnionego.

Komisja jest uprawniona również do monitorowania reakcji organów, organizacji i podmiotów na zawiadomienie. Nie ma też dalej idących mechanizmów prawnych, które umożliwiłyby Komisji podjęcie działań wobec faktu newszczenia postępowania dyscyplinarnego.

Ostatnim ze znaczących uprawnień Komisji, poza prowadzeniem postępowań wyjaśniających, które zostanie szerzej omówione dalej, jest możliwość czynnego udziału w różnych fazach postępowania karnego. Poza wskazanym już żądaniem rozpoczęcia postępowania przygotowawczego lub złożenia skargi nadzwyczajnej przez Prokuratora Generalnego Komisja ma możliwość udziału w postępowaniu

16 Tytułem przykładu: art. 70 ust. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2115 z późn. zm.).

na prawach oskarżyciela posiłkowego, za zgodą osoby poszkodowanej lub jej opiekuna prawnego.

Zgodnie z art. 20 Ustawy o Komisji może ona także domagać się od prokuratury lub sądu przekazania akt sprawy, w całości lub w części, w oryginale lub kopii, według potrzeby. Uprawnienie to wydaje się być niezależne od tego, czy Komisja brała jakikolwiek udział w zainicjowaniu postępowania i przysługuje w każdej sprawie. Komisja wnioskuje o przekazanie za pośrednictwem swojego przewodniczącego, a wniosek realizuje prokurator danej prokuratury lub prezes sądu. Obowiązek jest co do zasady bezwzględny, chyba że dobro postępowania stoi temu na przeszkodzie. Nie został opisany sposób działania w przypadku odmowy przekazania, zignorowania wniosku lub powołania się na przesłankę dobra postępowania. Co do ostatniej, nie jest też jasne, czy wystarczy odwołanie się do niej przez organ prowadzący postępowanie, czy potrzebne jest dodatkowe uzasadnienie i w jaki sposób Komisja mogłaby z taką odmową lub brakiem reakcji polemizować. Niewykluczone, że założeniem jest droga służbowa bądź dyscyplinarna, szczególnie wobec treści dalszych uprawnień.

W art. 21 UKomisja przewidziano możliwość zgłoszenia Komisji podejrzenia popełnienia nadużycia seksualnego lub podejrzenia niezawiadomienia o podejrzeniu takiego nadużycia. Zgłoszenie może być dokonane pisemnie, ustnie do protokołu lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Dalej zawarto wymogi zgłoszenia, takie jak opis okoliczności zdarzenia oraz podanie danych osoby zgłaszającej oraz podmiotu, który był zobowiązany do zgłoszenia podejrzenia popełnienia nadużycia seksualnego (terminologia ustawowa).

Po otrzymaniu powyższego zgłoszenia Komisja przekazuje je prokuratorowi właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania poszkodowanego (terminologia ustawowa). Jednocześnie Komisja jest uprawniona do dokonania wstępnej oceny zgłoszenia i odstąpienia od jego przekazania prokuratorowi, gdy zachodzi przypadek jego oczywistej bezzasadności. Po przekazaniu zgłoszenia Komisja jest uprawniona do uzyskiwania informacji o postępowaniu, w tym o terminach podjętych czynności oraz do zapoznania się z aktami. W przypadku „podejrzenia” nieprawidłowości i przewlekłości postępowania Komisja zawiadamia o tym organ prowadzący nadzór nad organem prowadzącym postępowanie przygotowawcze, który zajmuje stanowisko w tym aspekcie oraz informuje Komisję o podjętych działaniach. Z uwagi na imperatywną formę zdania zarówno zawiadomienie organu nadrzędnego, jak i jego reakcja mają charakter bezwzględnego obowiązku.

W postępowaniu sądowym Komisja może zapoznawać się z aktami i uzyskiwać informacje o stanie sprawy, a także uczestniczyć w nim na prawach oskarżyciela posiłkowego, o czym była już mowa wcześniej.

Wydaje się, że regulacja o możliwości zgłaszania podejrzenia popełnienia przestępstwa do Komisji jest zbędna i powinna być oceniona negatywnie. W zakresie przypadkowego zwrócenia się z taką informacją do Komisji zastosowanie znajdzie art. 66 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego, którego treść zakłada obowiązek poinformowania wnoszącego podanie (szerzej – pismo) do organu niewłaściwego (tu – Komisja) o sposobie zwrócenia się do organu właściwego. Dodatkowo, wobec wejścia w posiadanie informacji o popełnieniu przestępstwa Komisja mogłaby otrzymane zawiadomienie przekazać do właściwej prokuratury jako zawiadomienie własne, w związku z realizacją obowiązku zawiadomienia o przestępstwie, o którym wiedzę organ uzyskał w związku z wykonywaniem działalności własnej¹⁷, uregulowanym w art. 304 § 2 Kodeksu postępowania karnego (kpk; Dz.U. z 2018 r., poz. 1987 z późn. zm.). Procedura ta byłaby wystarczająca i zgodna z celem regulacji i zadaniami ustawowymi każdego z organów. Niezrozumienie wywołuje także zastrzeżona dla Komisji możliwość oceny zawiadomienia jako oczywiście bezzasadnego. Regulacja ta stanowi ryzyko naruszenia prawa¹⁸ zgłaszających do rozpatrzenia zgłoszenia podejrzenia przestępstwa przez kompetentny organ, powołany mocą ustawy do ich weryfikacji (a ta najczęściej wymaga przeprowadzenia nawet minimalnego postępowania sprawdzającego). Zdziwienie budzi uprawnienie Komisji do bycia informowaną o czynnościach podejmowanych w postępowaniu przygotowawczym, w tym prawo do inicjowania dodatkowego nadzoru nad czynnościami prokuratora, któremu przekazane zostało zgłoszenie. O ile niejasne jest miejsce Komisji w systemie prawa (art. 6 § 1 UKomisja wskazuje, jedynie, że jest organem niezależnym od innych organów państwowych), o tyle na pewno nie jest elementem włączonym w strukturę prokuratury. Uprawnienie Komisji do interwencji i informacji w ramach postępowania przygotowawczego należy zatem uznać za sprzeczne zarówno z zasadą niezależności prokuratora w wykonywaniu zadań ustawowych, jak i z związaną z nią regułą przekazywania informacji organom władzy publicznej wyłącznie w przypadku, gdy mogą być istotne dla bezpieczeństwa państwa lub jego funkcjonowania. Jakikolwiek uprawnienie do wszczynania czynności nadzorczych stanowi obejście tej zasady.

Podstawowym uprawnieniem, jak i celem powołania Komisji jest jednak prowadzenie postępowań wyjaśniających, uregulowanych w art. 26 do art. 41 UKomisja. Zgodnie z art. 26 tejże Ustawy, po uprawomocnieniu się postanowienia o odmowie

17 Brak zawiadomienia oznaczałoby popełnienie przestępstwa niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza publicznego (zob. Kurowski, 2019).

18 A jest to element prawa do sądu (zob. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi – I Wydział Cywilny z dnia 29 stycznia 2014 r., sygnatura I ACa 949/13.)

wszczęcia albo o umorzeniu postępowania w przedmiocie przestępstwa pedofilii, z uwagi na upływ terminu przedawnienia prokurator lub właściwy sąd obligatoryjnie (znów wskazuje na to imperatywna forma zdania) przekazuje prawomocne postanowienie i całe akta Komisji. Po otrzymaniu sprawy Komisja rozpoczyna postępowanie wyjaśniające, o czym informuje „osobę poszkodowaną”, „osobę wskazaną w zgłoszeniu jako sprawca” oraz „osobę dokonującą zgłoszenia”. Użyta terminologia ma po raz kolejny wskazywać na pozorny brak związku procedury z postępowaniem karnym. Zamiast używać terminologii zbliżonej do tej znanej z nauki prawa karnego, która niekoniecznie odwołuje się do roli procesowej, ale do relacji tzw. aktorów przestępstwa, czyli określeń *sprawca* i *pokrzywdzony*, ustawodawca wprowadza terminologię mieszaną, w tym tę pochodzącą z nauki prawa cywilnego. Użycie sformułowania *poszkodowany* (w UKomisja pojawia się także *osoba poszkodowana*) należy uznać za nieprawidłowe, gdyż już językowe rozumienie pojęcia *poszkodowany* wskazuje na osobę, która doznała jakiejś szkody (Słownik Języka Polskiego PWN, 2019), a zatem uszczerbku o charakterze jednoznacznie majątkowym. Co do osoby – wobec której dokonany został czyn zabroniony, nawet jeżeli jest już przedawniony¹⁹ – zachodzi zjawisko „pokrzywdzenia – wywołania krzywdy”, zatem powinno stosować się wobec niej sformułowanie *pokrzywdzony*.

Faza dowodowa w ramach postępowania wyjaśniającego opiera się na aktach sprawy, wystuchaniu osoby poszkodowanej oraz osoby „wskazanej jako sprawca”. Komisja w ramach swoich uprawnień może także wystuchać osobę „dokonującą zgłoszenia”, wystąpić o opinię biegłego oraz zapoznać się z „materiałami”. Brak określenia dopuszczalnej formy „materiałów” prowadzi do uznania, że owe dowody mogą być sporządzone w dowolnej formie. Poza dwoma głównymi „aktorami” tej hybrydowej procedury także „osoba dokonująca zgłoszenia” ma prawo kierować wnioski dowodowe (w tym o „zaproszenie innych osób na posiedzenie Komisji, celem wystuchania w charakterze świadka”) oraz ustanowić pełnomocnika. Komisja proceduje i może wydać postanowienie także w przypadku nieobecności lub odmowy odpowiedzi na pytania przez domniemanego sprawcę i poszkodowanego (jak już wskazano wyżej – odpowiedniejszym określeniem jest *pokrzywdzony*).

Wysłuchanie przeprowadza się w siedzibie Urzędu Komisji lub w miejscu pobytu osoby wystuchiwanej, jeśli zachodzą przeszkody przeprowadzenia tej czynności w ten sposób (w przepisie wymieniono chorobę, kalectwo lub inną przeszkodę).

¹⁹ Przedawnienie odejmuje prawo do skargi (ścigania przestępstwa), ale nie odbiera mu cechy karygodności (Makarewicz, reprint 2017).

W trakcie procedury osoba wystuchiwana ma prawo swobodnej wypowiedzi, powinna także odpowiadać na pytania Komisji. Osoba wystuchiwana ma prawo odmowy odpowiedzi na pytanie, jeżeli miałyby to narazić ją lub osobę jej najbliższą w rozumieniu kk na odpowiedzialność karną, odpowiedzialność karnoskarbową lub na wydanie postanowienia o wpisie do Rejestru²⁰. Osoba wystuchiwana może także odmówić odpowiedzi na pytania, gdy ma status podejrzanego lub została skazana (w przepisie nie wskazano statusu oskarżonego jako uprawniającego do skorzystania z tego prawa) w sprawie o czyn pozostający w „ściśłym związku z czynem stanowiącym przedmiot postępowania” (ustawodawca nie wyjaśnił jednak kryteriów oceny owego „ściśłego związku” ani podmiotów uprawnionych do weryfikacji, czy ów związek faktycznie jest tak bezpośredni), a także odmowy odpowiedzi na pytania dotyczące okoliczności objętych tajemnicą ustawowo chronioną. O tych uprawnieniach osoba stawiająca się przed Komisją powinna być pouczona. Mimo odwołania do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego (kpc; Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 z późn. zm.) w zakresie m.in. przesłuchania świadków, jak i wobec istnienia niedookreślonych kryteriów uzasadniających odmowę zeznań, uznać należy, że Komisja nie ma możliwości oceny odmowy odpowiedzi na pytania za nieuzasadnioną i wymierzenia kary grzywny, o której mowa w art. 276 kpc, gdyż uprawniony do jej stosowania jest wyłącznie sąd. Uprawnienia takiego nie przewidziano dla Komisji i nie można go domniemywać.

Zaproszenie na posiedzenie celem wystuchania (takiej nomenklatury używa ustawodawca)²¹ powinno zostać wystosowane nie później niż siedem dni przed datą posiedzenia. Zgodnie z Ustawą o Komisji ten organ kolegialny podejmuje rozstrzygnięcia większością głosów, w obecności co najmniej pięciu (z siedmiu) członków. Jedynym obowiązkowym członkiem jest Przewodniczący, dopuszczalna jest zatem sytuacja, że w wydaniu postanowienia bądź w podjęciu uchwały będzie uczestniczył członek Komisji, który nie miał do czynienia z materiałem dowodowym sprawy. Nie

20 Przepis ten pośrednio wskazuje na represyjny charakter wpisu do Rejestru, który występuje jako przesłanka uchylecia się od odpowiedzi na pytanie, na równi z odpowiedzialnością karną i karnoskarbową.

21 Na marginesie zauważyć trzeba, że w polskim systemie strony postępowania podlegają przesłuchaniu, „wysłuchanie” stosuje się do osób, które nie mają zdolności reprezentowania swoich racji w procesie (małoletni, ale także np. do osoby objętej procedurą przymusowego umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym czy domu pomocy społecznej). W mojej opinii użycie takiego terminu wskazuje, że ustawodawca uważa czyn przedawniony za zdarzenie obiektywne, które podlega ustaleniu tylko według takich danych jak czas, miejsce popełnienia i osoby uczestniczące, a nie udowodnieniu, zgodnie z zasadami proceduralnymi.

jest określony minimalny skład Komisji przy przeprowadzeniu wysłuchania²², należy więc uznać, że zasada składu minimalnego niezbędnego dla podjęcia rozstrzygnięcia znajdzie zastosowanie także do tej czynności.

Wysłuchanie odbywa się na posiedzeniu zamkniętym. Dalszy przepis statuuje, że osoba wysłuchiwana (zatem – każda) może ustanowić pełnomocnika, co implikuje wniosek, że uprawnienie takie dotyczy także świadka. Osoba może wówczas być wysłuchiwana w obecności pełnomocnika. Ustawodawca wskazuje, że informacje uzyskane w toku wysłuchań stanowią tajemnicę prawnie chronioną. Z wysłuchania sporządza się protokół, podpisany wyłącznie przez przewodniczącego Komisji i osobę wysłuchiwaną.

Komisja jest uprawniona do korzystania z opinii biegłych, w zakresie wymagającym wiadomości specjalnych (powtórzenie przepisu).

W toku postępowania (art. 35 UKomisja) Komisja może zwrócić się do prokuratora o podjęcie czynności dowodowych, które mogą być przez niego zlecone policji. Jest to pomoc wyłącznie o charakterze wykonawczym (tj. bez uprawnień decyzyjnych), materiał po zebraniu ma być niezwłocznie przekazany Komisji²³.

Postępowanie wyjaśniające jest zakończone w sposób formalny w przypadku śmierci osoby, której czyn podlegał ocenie w toku postępowania wyjaśniającego, o czym zawiadamia się następnie poszkodowanego i osobę dokonującą zgłoszenia.

Po przeprowadzeniu postępowania Komisja ma dwie możliwości jego zakończenia – wydając postanowienie o wpisie w Rejestrze oraz bez wydawania postanowienia o wpisie.

Treść postanowienia zawiera dane osobowe poszkodowanego, takie jak imiona, nazwisko i nazwisko rodowe. Postanowienie zawiera także dane osobowe osoby figurującej w aktach sprawy jako sprawca, w szczególności imiona, nazwisko, nazwisko rodowe, nazwisko przybrane, wykonywany zawód lub pełnioną funkcję i miejsce zamieszkania. Poza powyższym w uzasadnieniu znajduje się też opis czynu w postaci miejsca, czasu i okoliczności. Postanowienie doręcza się osobie poszkodowanej i osobie wskazanej jako sprawca. O zakończeniu postępowania bez wydawania postanowienia zawiadamia się poszkodowanego i zawiadamiającego.

22 Na brak wskazania sposobu reprezentacji Komisji wykonującej uprawnienia oskarżyciela posiłkowego, jako jeden z wielu jakościowych mankamentów UKomisja zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w uwagach z dnia 6 sierpnia 2019 r.

23 Sąd Najwyższy w uwagach z dnia 6 sierpnia 2019 r. podkreślił, że regulacja art. 35 Ustawy o Komisji tworzy możliwość prowadzenia *quasi* postępowania przygotowawczego, prowadzonego powtórnie po prawomocnym zakończeniu postępowania;

Następnie ustawodawca uregulował procedurę odwołania od postanowienia o wpisie w Rejestrze. Możliwość odwołania przysługuje osobie wskazanej jako sprawca w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia. Odwołanie wnosi się do „cywilnego sądu okręgowego” (terminologia ustawowa²⁴) właściwego ze względu na jej miejsce zamieszkania. Do postępowania w sprawie odwołania stosuje się przepisy dotyczące ochrony dóbr osobistych (wprost, nie odpowiednio). Jest to także kolejny argument za iluzorycznością zachowania prawa do Sądu w procedurze uregulowanej UKomisją²⁵. Wpis nie jest dokonywany do zakończenia postępowania, następuje on niezwłocznie po otrzymaniu prawomocnego orzeczenia sądu wydanego w postępowaniu prowadzonym na skutek wniesienia odwołania. Z uwagi na podkreślenie, że wpis następuje po otrzymaniu prawomocnego orzeczenia, należy uznać, że możliwość apelacji od wyroku pierwszej instancji została zachowana.

Ustawodawca przewidział także, że do osób wysłuchiwanym, biegłym, świadków, pełnomocników oraz doręczeń w postępowaniu wyjaśniającym stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego

Ostatnim aspektem regulacji dotyczącej postępowania przed Komisją jest stworzenie nowego czynu zabronionego w postaci fałszywego zawiadomienia Komisji o przestępstwie, jak i fałszywego oskarżenia o popełnienie czynu w toku postępowania przed Komisją. Z kolei fałszywe zawiadomienie o przestępstwie może się zdarzyć, gdy osoba zawiadamiająca informuje Komisję o popełnieniu czynu zabronionego skierowanego przeciwko wolności seksualnej i obyczajności bądź o przestępstwie niezawiadomienia o popełnieniu przestępstw wymienionych w art. 240 kk, mimo posiadania takiej wiedzy. Fałszywe oskarżenie może mieć według ustawodawcy miejsce zarówno w formalnym zawiadomieniu Komisji, jak i w toku postępowania przed Komisją.

Już dotychczasowe omówienie wskazuje na jasną sprzeczność Ustawy o Komisji z Konstytucją, a także z aktami o charakterze międzynarodowym (Europejską Konwencją Praw Człowieka, Kartą Praw Podstawowych). Zgodnie z Konstytucją

24 W polskim systemie nie istnieją odrębne sądy cywilne, sądy każdej instancji posiadają wydzielone wydziały, w tym wydziały cywilne – co do sądów okręgowych, art. 16 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 52 z późn. zm.).

25 Jak wskazuje w swoim stanowisku Helsińska Fundacja Praw Człowieka, zastosowanie przepisów w sprawach ochrony dóbr osobistych do zaskarżenia postanowień Komisji spowoduje, że Komisja będzie zobligowana jedynie do wykazania braku bezprawności swego działania, co nie będzie stanowiło trudności wobec uregulowania jej uprawnień w ustawie. Z kolei sąd nie będzie miał możliwości zweryfikowania toku rozumowania Komisji, zatem jej postanowienia pozbawione będą efektywnej kontroli sądowej (Helsińska Fundacja Praw Człowieka, 2019).

Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Zasada ta jest wytłumaczona w dotychczasowym, bogatym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako zakładająca tworzenie przyzwoitej legislacji przez państwo (Sozański, 2014), respektująca zasadę niedziałania prawa wstecz oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i tworzonego przezeń prawa (np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2001 r. sygn. K. 19/00). Zasada demokratycznego państwa prawnego oznacza też tworzenie jednoznacznego i zrozumiałego prawa (zasada dobrego prawodawstwa i zasada określoności przepisów prawnych; np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2001 r. sygn. K. 24/00). Zasada powyższa ulega dalszemu rozwinięciu i doprecyzowaniu w kolejnych przepisach Konstytucji. Rzeczypospolita jako demokratyczne państwo prawne respektuje zasady podziału władzy, a jej organy działają na podstawie i w granicach prawa. W Konstytucji element władzy państwowej w postaci władzy sądowniczej został oddany wyłącznie sądom i trybunałom (art. 10 ust. 2 oraz art. 175 ust. 1 Konstytucji). Dawniej, przed wejściem w życie Konstytucji, funkcjonowały kolegia do spraw wykroczeń, które jako organ władzy administracyjnej posiadały uprawnienia do orzekania o sankcjach za wykroczenia²⁶. Istnienie tego typu organów jest charakterystyczne dla państw postradzieckich²⁷.

Konstytucja w art. 42 przewiduje, że odpowiedzialności karnej podlega tylko ten, kto popełnił czyn, który był zabroniony ustawą obowiązującą w chwili jego popełnienia (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Ponadto w przywołanym artykule mieści się fundamentalna dla wymiaru sprawiedliwości zasada domniemania niewinności do czasu wydania wyroku przez niezawisły sąd oraz zasada prawa do obrony. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji zawiera prawo do rozpoznania sprawy przez niezawisły sąd. Artykuł 51 odnosi się natomiast do prawa do ochrony danych osobowych, a jego ustęp drugi mieści zasadę, że „Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”. Wpis do Rejestru postanowień Komisji, z uwagi na naruszenie zasady niezbędności (wobec istnienia innych rozwiązań zmierzających do osiągnięcia tego samego celu) także i tę regułę narusza.

Gwarancją odpowiedniego wykonywania wymiaru sprawiedliwości jest zarówno niezależność sędziowska, jak i odpowiednie zasady procesowe, uregulowane

26 Kolegia do spraw wykroczeń istniały jeszcze cztery lata od dnia wejścia w życie, ale o karze aresztu, jak i w sprawie odwołań od orzeczeń kolegiów miał orzekać wyłącznie sąd – art. 237 Konstytucji;

27 Przykładowo ustawa z dnia 7 grudnia 1984 r. – Kodeks Ukrainy o wykroczeniach administracyjnych (VVR USRR, 1984 r., nr 51, art. 1122) za czyny mniejszej wagi, odpowiadające charakterem polskim wykroczeniom przewiduje sankcję administracyjną;

w formie aktów prawnych – kodeksów, które choć równe innym ustawom, to z zasady nie podlegają aż tak częstym zmianom jak ustawy zwykłe. Najczęściej to właśnie w kodeksach znajduje się doprecyzowanie, w jaki sposób zachowane zostaną konstytucyjne zasady, w tym godność ludzka jako podstawa i uzasadnienie dla wszelkich praw i obowiązków.

Należy także zauważyć, że pośrednią gwarancją realizacji praw jednostek jest zasada niezawisłości sędziowskiej, która gwarantuje (także poprzez nieusuwalność sędziów) wolność od wpływu czynników zewnętrznych na proces orzekania. Członkowie Komisji (poza brakiem kompetencji orzeczniczych – UKomisja nie wymaga nawet minimalnego doświadczenia zawodowego ani powiązania z nim wieku, a jedynie niekaralności, posiadania wykształcenia wyższego w trzech dziedzinach nauki, nieposzlakowanej opinii oraz brak zaangażowania w działalność aparatu bezpieczeństwa państwa w okresie sprzed zmiany ustrojowej) nie są objęci zasadami zapewniającymi ich niezależność. Możliwe jest odwołanie członka Komisji przez organ, który go powołał, w przypadku „niewypełnienia obowiązków nałożonych przez ustawę lub działania na szkodę osób poszkodowanych przez nadużycia seksualne lub przestępstwa pedofilii”. Szczególnie drugi człon przesłanki ma charakter wysoce wartościujący i pozostawiający szerokie możliwości interpretacyjne. Uzasadniony jest zatem wniosek, że możliwość odwołania niemal w każdym czasie będzie bezpośrednio wpływała na niezależność członków Komisji.

Jak zostało już wspomniane, stosując wobec obywatela dolegliwość o charakterze sankcji, Komisja nie bada, czy w ogóle zostały spełnione warunki odpowiedzialności karnej, w tym poczytalność sprawcy czynu. W istocie Komisja nie bada także tego, czy czyn został popełniony w wyniku istnienia zaburzenia preferencji seksualnych. Ustawodawca zarówno w UKomisja, jak i w Kodeksie karnym zdaje się jednak przyjmować wniosek, że każdy czyn skierowany przeciwko wolności seksualnej małoletniego ma charakter pedofilski. Wniosek taki jest nieuprawniony i sprzeczny z wiedzą medyczną. Rodzi w społeczeństwie przekonanie, że każdy skazany lub w inny sposób powiązany z czynem tego typu jest pedofilem. Takie rozumowanie z kolei stanowi nie tylko dodatkową stygmatyzację, ale faktyczne niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia sprawców, a od czasu wejścia w życie Ustawy o Komisji także dla osób, których czyny będą rozpatrywane przez Komisję. Wymóg adekwatnej reakcji państwa na czyn (ogólniej – aktywność jednostki), jak i jednoznaczności oraz naukowej podstawy terminologii ustawowej (ale też uzasadnienia dla przyjętych rozwiązań, w postaci np. badań empirycznych) po raz kolejny należy uznać za niespełniony.

W ramach regulacji Ustawy o Komisji osoba, której czyn podlega ocenie aparatu państwowego, choć jest przedawniony, jest zmuszona do aktywności celem obrony własnego stanowiska, w tym do aktywności dowodowej, w przeciwieństwie do postępowania karnego, w którym oskarżony swojej niewinności udowodniać nie musi. Zasada domniemania niewinności ma swoje uzasadnienie w zaburzeniu równowagi sił i środków między aparatem państwowym a oskarżonym. W przypadku postępowania przed Komisją ta nierównowaga występuje nadal (choćaby poprzez możliwość zwrócenia się przez wyżej wymienioną o wsparcie w przeprowadzeniu dowodu i dokonaniu ustaleń do organów postępowania przygotowawczego) i jest dodatkowo wzmocniona skalą sankcji, która będzie mieć charakter co do zasady dożywotni.

Jako całkowicie niehumanitarne należy uznać faktyczne dożywotnie umieszczenie w Rejestrze osoby, wobec której zostało wydane postanowienie Komisji.

Alternatywnymi drogami, którymi mógł podążać polski ustawodawca, aby zarówno zachować wartości, które deklaruje, że chce chronić, jak i stworzyć prawo zgodne z podstawowymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej, było w pierwszej kolejności kolejne, nawet znaczne wydłużenie okresu przedawnienia przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, skierowanych przeciwko małoletnim²⁸.

O ile teoretycznie możliwe byłoby nawet całkowite usunięcie przedawnienia w stosunku do tej kategorii przestępstw, o tyle należy opowiedzieć się przeciwko aż tak daleko posuniętemu rozwiązaniu i pozostać przy obecnie obowiązującej regule nieprzedawniania jedynie przestępstw, które godzą w przetrwanie całej ludzkości. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby okres przedawnienia czynów, których dotyczy ustawa odpowiednio wydłużyć, np. do czasu ukończenia przez ofiarę 40 lub 50 r.ż. Jego długość jest bowiem elementem polityki karnej (a do niej należy m.in. ocena celowości ścigania i karanie sprawcy, który czyn popełnił wiele lat temu, nie wrócił już na drogę przestępstwa, a organy aparatu państwa nie podołały swoim obowiązkom, w tym obowiązkowi ochrony społeczeństwa przed tym czynem) i może podlegać zmianom, bez tworzenia po stronie sprawców jakichkolwiek roszczeń. Przepisy prawa nie przewidują bowiem dla sprawcy żadnych uprawnień związanych z tym, że termin przedawnienia jeszcze nie upłynął (Wróbel i in., 2016), a nawet dopuszczają możliwość zaostrożenia odpowiedzialności karnej, co do czynów popełnionych w przeszłości, ale jeszcze nie przedawnionych. Dopiero wydłużenie przedawnienia karalności czynów, które już przedawniły się należy uznać za naruszenie

28 Zdaniem niektórych autorów (Mozgawa, 2019) nie ma jednak potwierdzonych naukowo dowodów, że już poprzedni termin przedawnienia takich czynów (czyli pięć lat po osiągnięciu pełnoletności przez pokrzywdzonego) nie był wystarczający.

zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i tworzonych przezeń prawa. Taki ruch ustawodawcy byłby w istocie przykładem ponownego wprowadzenia karalności czynów, doszłoby wówczas do wstecznego karania i naruszenia tym samym zasady *lex retro non agit*²⁹.

Drugą możliwością, którą mógł wybrać ustawodawca w miejsce przyjętej regulacji, było wydłużenie terminu przedawnienia roszczeń cywilnoprawnych. Obecnie przedawnienie takich roszczeń wynosi 20 lat od dnia popełnienia zbrodni lub występku (art. 442¹ § 2 Kodeksu cywilnego [kc; Dz.U. z 2019 r., poz. 1145]). W przypadku szkód na osobie termin wynosi trzy lata od dnia, gdy poszkodowany dowiedział się o szkodzie i osobie zobowiązanej do jej naprawienia (art. 442¹ § 3 kc). Nawet, gdy szkoda na osobie została spowodowana przestępstwem, zastosowanie – jako korzystniejszy dla poszkodowanego – może mieć termin trzech lat dowiedzenia się o szkodzie i osobie sprawcy (Ciszewski i in., 2019). Definicja szkody na osobie została określona w art. 444 § 1 kc jako uszkodzenia ciała lub wywołanie rozstroju zdrowia. Pod pojęciem rozstroju zdrowia rozumie się także wstrząs psychiczny, wywołany określonym zdarzeniem (Kidyba i in., 2014). W ramach odpowiedzialności cywilnoprawnej sprawca będzie zobowiązany zarówno do zwrotu wszelkich kosztów nim wywołanych (art. 444 § 1 kc), czyli m.in. kosztów leczenia, jak i do zadośćuczynienia krzywdzie, poprzez zapłatę sumy pieniężnej (art. 445 § 1 kc). Prawo do domagania się zadośćuczynienia przysługuje także osobie zmuszonej, za pomocą nadużycia stosunku zależności, do poddania się czynowi nierządному. Jako nadużycie zależności rozumie się także wykorzystanie relacji rodzinnej bądź zaufania (Ciszewski i in., 2019). Czynem nierządnym jest z kolei każda czynność wkraczająca w sferę płciową człowieka, stanowiąca przykład lub surogat spółkowania (Kidyba i in., 2014).

Nie ulega wątpliwości, że fakt bycia ofiarą przestępstwa o charakterze seksualnym stwarza po stronie pokrzywdzonego (także po upływie okresu przedawnienia karalności) zarówno potrzebę sprawiedliwości odzwierciedlonej w demokratycznym państwie prawnym przez wyrok sądu powszechnego, poprzedzony możliwością wypowiedzenia swoich racji, jak i konieczność poszukiwania, nierzadko kosztownej, terapii skutków traumy wywołanej zdarzeniem. Możliwość ograniczenia reakcji prawnej na zdarzenia będące przedmiotem UKomisja do odpowiedzialności odszkodowawczej, bez angażowania aparatu państwowego o charakterze represyjnym wydaje się warta uwagi. Należy bowiem zauważyć, że sąd w postępowaniu cywilnym uprawniony jest do samodzielnego ustalania okoliczności czynu,

²⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2004 roku, sygnatura SK 44/03.

a brzmienie art. 444¹ kc wskazuje na rozłączenie terminu przedawnienia karalności od przedawnienia uregulowanego kodeksem cywilnym. Wydaje się zatem, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby odpowiednio wydłużyć termin przedawnienia roszczeń cywilnoprawnych. Należałoby jednak uprzednio zbadać zasadność takiego kroku za pomocą co najmniej działań statystycznych i badań aktowych. Obecnie termin przedawnienia spraw o odszkodowanie i zadośćuczynienie jest bowiem dość długi. Przy braku po stronie poszkodowanego świadomości, co do istnienia szkody (np. braku zdiagnozowania psychicznych następstw traumy doznanej w dzieciństwie w wyniku czynu przeciwko wolności seksualnej) termin ten nie biegnie. Teoretycznie możliwa zatem jest sytuacja, że osoba, która była ofiarą przestępstwa o charakterze seksualnym w dzieciństwie, a podjęła leczenie po upływie przedawnienia karalności czynu i wówczas (dzięki profesjonalnej diagnozie) poznała fakt i skalę odczuwanego wstrząsu psychicznego, wciąż może domagać się odszkodowania i zadośćuczynienia. Nie sposób jednak odnieść się do faktycznej skali czynów, które nie spotkały się z żadną reakcją o charakterze państwowym (zarówno cywilno-, jak i karnoprawną), wobec braku rzetelnych danych w tym zakresie, nieprzedstawionych także przez ustawodawcę.

Z kolei działania zmierzające do wydłużenia terminów przedawnienia karalności miałyby zastosowanie wyłącznie do zachowań wypełniających znamiona zastrzeżone ustawą karną, popełnionych przed dniem wejście w życie postulowanej zmiany i jednocześnie nieprzedawnionych do tego czasu. Co do czynów popełnionych i przedawnionych przed dniem wejścia w życie takiej propozycji legislacyjnej, to pozostałyby one nadal w takim stadium, zgodnie z zasadą stosowania ustawy względniejszej dla sprawcy.

W przypadku czynów, które uległy przedawnieniu przed wydłużeniem przez ustawodawcę terminu przedawnienia karalności, najbardziej uzasadnioną reakcją aparatu państwowego byłoby skupienie się na potrzebach osób pokrzywdzonych w okresie dzieciństwa przestępstwami skierowanymi przeciwko ich wolności seksualnej, a na tę wartość wskazuje przecież sam ustawodawca w preambule do UKomisja. Odpowiednim miejscem do wprowadzenia do systemu kompleksowej opieki nad ofiarami przestępstw popełnionych na ich szkodę w okresie małoletności jest chociażby Narodowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego, przewidziany ustawą o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 2018 r., poz. 1878 z późn. zm.), w którym możliwe byłoby stworzenie wieloaspektowej, specjalistycznej pomocy w radzeniu sobie z traumą, nie ograniczonej do osób faktycznie zaangażowanych w tok procedur prawnych. Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym, ustanowiony Kodeksem karnym wykonawczym (Dz.U. z 2019 r. poz. 676 z późn. zm.), jest skoncentrowany na pomocy

pokrzywdzonym przestępstwem i ich najbliższym, pomocy świadkom oraz pomocy postpenitencjarnej. Taki, a nie inny sposób ukształtowania zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym wskazuje na jego ścisły związek z rolami pełnionymi przez beneficjentów pomocy w szeroko rozumianym postępowaniu karnym (także na etapie wykonawczym).

Należy zauważyć, że pewien – choć ograniczony – zakres regulacji zasługuje na aprobatę. W art. 42–44 UKomisja (a także art. 4 teżej) przewidziano obowiązki analityczno-sprawozdawcze po stronie Komisji, które mają prowadzić do osiągnięcia celów edukacji i prewencji. Komisja corocznie przygotowuje i publikuje w biuletynie informacji publicznej raport ze swojej działalności. Raport zawiera opis zanonimizowanych przypadków nadużyć seksualnych, które podlegały badaniu przez Komisję (w tym przypadków niezawiadomienia o ich popełnieniu). Komisja w raporcie ma też przedstawiać analizę przyczyn występowania tych nadużyć (przyczyny niezawiadomienia nie podlegają analizie). Raport powinien mieścić także wnioski i rekomendacje w zakresie reagowania na wystąpienie czynów będących przedmiotem zainteresowania Komisji, w szczególności odpowiedzialności organów państwa i podmiotów trzecich za brak działania umożliwiające popełnienie czynów leżących w zakresie zainteresowania ustawy. Komisja ma przedstawiać także postulaty odpowiedniego reagowania na takie zdarzenia po stronie zobowiązanych organów państwa i innych podmiotów oraz wskazania sposobów ochrony dzieci przed treściami w internecie, narażającymi je na czyny z zakresu przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajności.

Wykonując zadania edukacyjne, Komisja powinna dążyć do upowszechnienia wiedzy na temat zapobiegania nadużyciom seksualnym i przestępstwom pedofilii, umiejętności rozpoznawania symptomów krzywdzenia w powyższym zakresie oraz promowania postaw społecznych uwydatniających konieczność zgłaszania organom ścigania faktu podejrzenia popełnienia czynów będących w zakresie regulacji ustawy. Zadania te Komisja może wykonywać we współpracy z innymi aktorami życia społecznego, jak np. organizacje pozarządowe (z którymi Komisja ma współdziałać przy ochronie praw dzieci) lub uczelnie.

Komisja ma także opiniować akty prawne mieszczące się w zakresie jej ustawowych zadań lub występować z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej przez właściwe organy.

Powyższe przepisy można uznać za zaczątek polskiej wersji monitoringu skali i przyczyn problemu przestępstw o charakterze seksualnym, skierowanych przeciwko dzieciom, wzorem regulacji angielskiej *Serious Case Review* (Podlewska i in, 2019), która definiuje jako przypadek krzywdzenia sytuację, gdy mały podlega

wykorzystaniu lub zaniedbaniu, które wywołuje u niego poważne lub długoterminowe skutki w zakresie zdrowia psychicznego lub rozwoju intelektualnego, emocjonalnego czy społecznego (Children and Social Work Act 2017). W sytuacji, gdy Komisja faktycznie będzie prowadzić systematyczne badanie skali krzywdzenia małoletnich poprzez popełnianie wobec nich przestępstw polegających na ataku na wolność seksualną oraz tożsamą analizę skali i przyczyn niewykonania obowiązku zgłoszenia podejrzenia popełnienia określonych przestępstw na szkodę małoletnich (czego obecna regulacja nie przewiduje), jak również systemowych przyczyn popełniania tych czynów, wówczas być może zrealizowane zostaną cele w postaci zarówno zmniejszenia skali sprawstwa powyższych czynów zabronionych, jak i edukacji społecznej. W przypadku efektywnej współpracy Komisji z organami, w których kompetencji leży wniesienie inicjatywy ustawodawczej, możliwe stanie się także szybkie wprowadzenie pożądaných zmian prawnych, a w przyszłości może także wprowadzenie kompleksowej regulacji dotyczącej stworzenia jednolitej służby zajmującej się kompleksowo ochroną dzieci. Wciąż jednak pozostaje pytanie o sens wprowadzania nowej instytucji do realizacji kompetencji odpowiednich dla innych organów. Także pod kątem ekonomicznym bardziej uzasadnione byłoby umieszczenie zadań edukacyjnych i analitycznych, które mają być realizowane przez Komisję w obrębie uprawnień Rzecznika Praw Dziecka. Zadaniem Rzecznika jest przecież czuwanie nad przestrzeganiem praw dzieci (art. 1 ust. 2 ustawy o RPD [Dz.U. z 2017 r., poz. 922 z późn. zm.]), do których niewątpliwie należy także wolność od stania się ofiarą nadużyć seksualnych (art. 34 Konwencji o prawach dziecka [Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 z późn. zm.]). Obecnie trwają prace nad projektem ustawy, w której przewiduje się poszerzenie zadań Rzecznika o badanie instytucjonalnych i systemowych przyczyn śmierci dzieci (zob. Rojek-Socha, 2019). W momencie przyjęcia takiej regulacji pytania o sens istnienia odrębnego bytu – powołanego do badania tylko jednego typu przestępstw – pozostaną aktualne.

PODSUMOWANIE

Jak wskazano wyżej, regulację Ustawy o Komisji należy oceniać niemal w całości negatywnie. Ustawa ta wprowadza przepisy sprzeczne z polskim porządkiem prawnym, w szczególności z Konstytucją, jak i przepisami o charakterze międzynarodowym (Europejską Konwencją Praw Człowieka, Kartą Praw Podstawowych). Ustawodawca w szczególności godzi w zakaz karania bez wyroku Sądu, poprzedzonego dopełnieniem innych gwarancji procesowych, jak chociażby zbadanie zdolności sprawcy do ponoszenia odpowiedzialności za swoje czyny i kierowania własnym postępowaniem.

Postępowanie dowodowe przed Komisją jest ograniczone do minimum, opiera się niemal wyłącznie na stanowisku dwóch „aktorów” przedawnionego przestępstwa – czyli sprawcy i pokrzywdzonego (określanego błędnie w Ustawie o Komisji jako poszkodowany). Wpis osoby do Rejestru w wyniku postanowienia Komisji stanowi też reakcję państwa o charakterze nadmiarowym, niebadającym aktualnego niebezpieczeństwa po stronie sprawcy, jak i sprzeczną z zakazem nadmiarowego zbierania i ujawniania danych osobowych obywateli. Co więcej, kara jako reakcja na czyn zabroniony ma dać wyraz szacunkowi zarówno do godności pokrzywdzonego, jak i sprawcy, a dalej także społeczeństwa. Za taką adekwatną reakcją (nawet pod pozorem przypisywania jej wyłącznie administracyjnego lub cywilnego wymiaru) nie można uznać dożywotniego wpisu do publicznego rejestru nakładającego, z uwagi na niewłaściwą terminologię, dodatkowy ciężar infamii na sprawców, których czyny nie zawsze musiały być popełnione z uwagi na zaburzenia preferencji seksualnych lub mogły mieć charakter jednorazowy. Nie odbierając tym czynom należnego im negatywnego ładunku moralnego, nie należy zapominać, że sankcja wymierzona przez aparat państwowy powinna mieć charakter ostateczny, a ewentualny wymiar kary zindywidualizowany. Prewencja generalna we współczesnym prawie karnym (wymiar „odstraszający” kary) stoi na jednym z ostatnich miejsc w hierarchii celów kary. Jakakolwiek reakcja karna o charakterze bezterminowym ma wymiar niehumanitarnego traktowania sprawcy. Mechanizm wpisu w Rejestrze na skutek postanowienia Komisji nie jest także sankcją o charakterze sprawiedliwym, która mogłaby kształtować pożądane postawy w społeczeństwie. Taka kara, jaką *de facto* stanowi wpis w Rejestrze przestępstwa przedawnionego, stanowi reakcję państwa przeciwną także godności pokrzywdzonego.

BIBLIOGRAFIA

- Biuro Analiz Sejmowych. (2015). *Opinia prawna na temat projektu ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i o zmianie niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 2859.
- Ciszewski, J. (red.), Nazaruk, P. (red.), Bajor, B., Bieranowski, A., Bierecki, D., Bocianowska, J., Karaszewski, G., Knabe, J. Mucha-Kujawa, J., Sikorski, G., Sitek, B., Tanajewska, R. (2019). *Kodeks cywilny. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Gaczoł, K. (2018). *Acta Universitatis Lodzensis, Folia Iuridica*, 85, 11–32.
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka. (2016). *Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do rządowego projektu ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom*

- przestępczością na tle seksualnym (druk nr 189). Pobrane z <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/02/Opinia-HFPC-do-rz%C4%85dowego-projektu-ustawy-o-przeciwdzia%C5%82aniu-zagro%C5%BCeniom-przest%C4%99pczo%C5%9Bci%C4%85-na-tle-seksualnym.pdf>.
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka. (2019). *Opinia do projektu ustawy o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, wobec małoletniego poniżej lat 15*. Pobrane z http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/08/Opinia_1208.pdf.
- Kidyba, A. (red.), Gawlik, Z., Janiak, A., Koziół, G., Olejniczak, A., Pyrżyńska, A., Sokołowski, T. (2014). *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część ogólna, wyd. II*. System Informacji Prawnej LEX.
- Kurowski, M. (2019). *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany*. System Informacji Prawnej LEX.
- Makarewicz, J. (reprint 2017). *Polskie Prawo Karne. Część ogólna*. Reprint z przedmową Adama Redzika. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Marshall, W. L. (2008). Czy pedofilia jest uleczalna? Wyniki badań północnoamerykańskich. *Seksuologia Polska*, 6(1), 33–38.
- Mozgawa, M. (2019). *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*. System Informacji Prawnej LEX;
- Nita-Świątłowska, B. (2019). Zakres czasowy ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym. *Przeгляд Sądowy*, 1, 32–42.
- Piątek, K. (2016). Sprawiedliwość naprawcza w fazie pomocy postpenitencjarnej w Polsce. Przypadek ośrodka readaptacyjnego „Mateusz” w Toruniu. *Białostockie Studia Prawnicze*, z. 21, 37–49.
- Podlewska, J, Szredzińska, R., Włodarczyk, J. (2019). *Analiza polskiego systemu ochrony dzieci przed krzywdzeniem*. Warszawa: Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę.
- Polskie Towarzystwo Seksuologiczne. (2016). Uchwała z dnia 22.01.2016 r. Pobrane z: <http://pts-seksuologia.pl/sites/strona/50/uchwala-zarzadu-glownego-polskiego-towarzystwa-seksuologicznego-z-dnia-22012016r>.
- Rojek-Socha, P. (2019). *Zabójstwa dzieci – RPD zbierze i przeanalizuje informacje o takich przypadkach*. Pobrane z: <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/zabojstwa-dzieci-bedzie-system-zbierania-informacji,491934.html>.
- Ronken, C. Lincoln, R. (2001). *Deborah's Law: The Effects of Naming and Shaming on Sex Offenders in Australia*. Pobrane z: http://epublications.bond.edu.au/hss_pubs/85.
- Rowan, E. L. (2010). *Understanding Child Sexual Abuse*. Jackson, MS: University Press of Mississippi.

- Rzecznik Praw Obywatelskich. (2016). *Stanowisko z dnia 25 lutego 2016 roku*. Pobrane z: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/WG_ws_rejestru_sprawcow_przestepstw_na_tle_seksualnym.pdf.
- Sąd Najwyższy. (2019). Uwagi z dnia 6 sierpnia 2019 roku do rządowego projektu ustawy o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, wobec małoletniego poniżej lat 15. Pobrane z: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/8265364F69CCE647C1258450004FF858/%24File/3663-001.pdf>.
- Słownik Języka Polskiego PWN. Pobrane z <https://sjp.pwn.pl/>.
- Sozański, J. (2014). Zasada demokratycznego państwa prawnego w polskiej praktyce prawnej *Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula*, 4(42), 28–40.
- Stępkowski, A. (2014). Umowa społeczna Locke’a – spojrzenie z perspektywy prawnej. *Studia Prawno-ekonomiczne*, XCI/1, 153–163.
- Trybunał Konstytucyjny. (2015). *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*. Warszawa: Wydawnictwa Trybunału Konstytucyjnego.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, wobec małoletniego poniżej lat 15. (2019). druk Sejmu VIII Kadencji nr 3663;
- Wróbel, W., Zoll, A. (2010). *Polskie prawo karne. Część ogólna*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Wróbel, W. (red.), Barczak-Oplustil, A., Bielski, M., Bogdan, G., Cwiągalski, Z., Dąbrowska-Kardas, M., Górowski, W., Iwański, M., Jakubowski, M., Jodłowski, J., Kardas, P., Majewski, J., Małecki, M., Plich, A., Pyrcak-Górowska, M., Raglewski, J., Szewczyk, M. (2016). *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz, wyd. V*. Warszawa: Wolters Kluwer.

AKTY PRAWNE

- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 roku o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 (Dz.U. z 2019 r., poz. 1820).
- Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 405 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1950 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 969).

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2115 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1987 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1460 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 52 z późn. zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1145).
- Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1878 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 676 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 922 z późn. zm.).
- 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.).
- Children and Social Work Act 2017.

ORZECZENIA

- Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 20 lutego 2018 r., sygn. II AKzW 73/18.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi – I Wydział Cywilny z dnia 29 stycznia 2014 roku, sygn. I ACa 949/13.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2001 r. sygn. K. 19/00.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2001 r. sygn. K. 24/00.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2004 roku, sygn. SK 44/03.
- Wyrok ETPCz. B.B. v. France (application no 5335/06).
- Wyrok ETPCz Gardel v. France (application no 16428/05).
- Wyrok ETPCz M.B. v. France (application no 22115/06).

“ANTY-PEDOPHILIA COMMISSION” AS AN INAPPROPRIATE RESPONSE FOR THE CASES OF CHILDREN’S HARM

Polish legislative body has decided to introduce into the legal system the institution of a collective body entitled to conduct the inquiries into cases of acts committed against sexual freedom of minors many years ago which are currently nonpunishable due to the matter of time. The inquiry would lead to the registration in the Register of Sexual Offenders of persons against whom the court has not issued a judgment after a fair trial. Such a regulation is in a contrary to the fundamental principles of the legal system, including international legal norms and is an example of inadequate reaction of the State, especially if there is a possibility of alternatives which the legislator could have followed.

KEYWORDS

ANTY-PEDOPHILIA COMMISSION, SEXUAL FREEDOM, MORALITY, JUVENILE, JUSTICE SYSTEM

Cytowanie:

Katana, K. (2019). „Komisja ds. Pedofilii” jako niewłaściwa odpowiedź na przypadki krzywdzenia. *Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka*, 18(4), 144–174.



Artykuł jest dostępny na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa–Użycie niekomercyjne–Bez utworów zależnych 3.0 Polska.

MINISTERSTWO
SPRAWIEDLIWOŚCI

www.ms.gov.pl



FUNDUSZ
SPRAWIEDLIWOŚCI

Sfinansowano ze środków – Funduszu Sprawiedliwości, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości