projekt

Ustawa

z dnia

o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka i niektórych innych ustaw

Art. 1 W ustawie z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. 2020 poz. 141) wprowadza się następujące zmiany:

1. Po art. 9 dodaje się art. 9a w brzmieniu:

„Art. 9a. 1. W przypadku ustalenia w trakcie postępowania karnego, że występuje wysokie prawdopodobieństwo, popełnienia czynu zabronionego określonego w art. 148, art. 149, art. 151, art. 155, art. 156 § 3, art. 158 § 3, art. 189 § 2a i 3, art. 190 a § 3, art. 197 – 200, art. 203, art. 207, art. 210 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny (Dz. U. poz. 2345 z 2021 r.) w związku, z którym śmierć poniosło dziecko, organ prowadzący postępowanie niezwłocznie zawiadamia, o tym Rzecznika.

1. W art. 10:
2. ust. 1 pkt 4) otrzymuje brzmienie:

„4) żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa, a także przystępować na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach, do postępowania karnego, w celu wykonywania prawa pokrzywdzonego lub działania jako oskarżyciel posiłkowy.”,

1. ust. 1 pkt 6 otrzymuje brzmienie:

„6) wystąpić z wnioskiem o ukaranie lub z wnioskiem o uchylenie prawomocnego rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach;”,

1. po ust. 2 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

3. Do Rzecznika Praw Dziecka, który przystąpił do postępowania karnego jako oskarżyciel posiłkowy nie stosuje się przepisu art. 56 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U poz. 534 z 2021 r. ze zm. przez Dz.U. poz. 1023 z 2021 i Dz.U. poz. 2447 z 2021).”,

1. art. 10 a otrzymuje brzmienie:

„Art. 10 a. 1. Rzecznik może również zwracać się do właściwych organów, organizacji lub instytucji o podjęcie działań na rzecz dziecka z zakresu ich kompetencji.

1a. Rzecznik może również zwrócić się do właściwych organów, w szczególności organów nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej, zawodowej lub społecznej, o przeprowadzenie kontroli lub zbadanie, czy w przekazanej sprawie lub jej części mogły zostać naruszone prawa lub dobro dziecka w ramach działalności innych osób fizycznych, prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej lub wszelkich innych instytucji. Rzecznik może wskazać określone czynności, które powinny zostać przeprowadzone, w tym żądać przeprowadzenia określonych czynności przez właściwe jednostki Policji w celu zapobieżenia, wykrycia i ustalenia sprawców czynów zabronionych popełnionych na szkodę dzieci.

2. Organy, organizacje i instytucje, o których mowa w ust. 1 lub 1a, podejmują sprawy skierowane przez Rzecznika.

3. Organ, organizacja lub instytucja, do których Rzecznik zwrócił się o podjęcie działań na rzecz dziecka, są obowiązane niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia Rzecznika lub od przeprowadzenia kontroli lub zbadania sprawy, o których mowa w ust 1a poinformować Rzecznika o podjętych działaniach, zajętym stanowisku lub o wynikach kontroli lub zbadania sprawy lub działań podjętych w celu w celu zapobieżenia, wykrycia i ustalenia sprawców czynów zabronionych popełnionych na szkodę dzieci.

3a. Na wniosek Rzecznika organy, o których mowa w ust. 1a zapoznają Rzecznika ze wszystkimi materiałami zgromadzonymi w wyniku prowadzonych czynności podjętych w ramach przeprowadzania kontroli lub zbadania sprawy lub działań podjętych w celu w celu zapobieżenia, wykrycia i ustalenia sprawców czynów zabronionych popełnionych na szkodę dzieci.

4. W przypadku gdy organ, organizacja lub instytucja, o których mowa w ust. 1 lub 1a, nie poinformują Rzecznika o podjętych działaniach lub zajętym stanowisku albo gdy Rzecznik nie podziela ich stanowiska, może zwrócić się do właściwej jednostki nadrzędnej o podjęcie odpowiednich działań.

5. W przypadku gdy Rzecznik stwierdził w działalności organu, organizacji lub instytucji, o których mowa w ust. 1, naruszenie praw lub dobra dziecka, może żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub zastosowania sankcji służbowych.”.

Art. 2 W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks postępowania karnego (Dz.U. poz. 534 z 2021 r., ze zm. przez Dz.U. poz. 1023 z 2021 i Dz.U. poz. 2447 z 2021) wprowadza się następujące zmiany:

1. w art. 49 dodaje się § 5 w brzmieniu:

„§ 5. W sprawie o przestępstwo popełnione na szkodę małoletniego, niezależnie od osób, o których mowa w art. 51 § 2, prawa pokrzywdzonego może wykonywać Rzecznik Praw Dziecka, jeżeli zgłosi takie żądanie do momentu wydania prawomocnego wyroku lub w terminie 30 dni od zakończenia tego postępowania w inny sposób lub od odmowy wszczęcia śledztwa lub dochodzenia. Termin do wniesienia przez Rzecznika Praw Dziecka zażalenia o którym mowa w art. 306 § 1, 324 § 3, art. 325e § 1 a, biegnie od momentu zgłoszenia żądania przystąpienia do sprawy w celu wykonywania praw pokrzywdzonego.”

1. w art. 52 dodaje się § 3 w brzmieniu:

„§ 3. W razie śmierci małoletniego pokrzywdzonego prawa, które by mu przysługiwały, może wykonywać Rzecznik Praw Dziecka, niezależnie od osób najbliższych.”.

Art. 3 1. Prawo Rzecznika Praw Dziecka do żądania przystąpienia do postępowania karnego w celu wykonywania praw pokrzywdzonego lub jako oskarżyciel posiłkowy ma zastosowanie do postępowań wszczętych przed wejściem w życie niniejszej ustawy.

2. W okresie 12 miesięcy od wejścia w życie niniejszej ustawy Rzecznik Praw Dziecka może się zwrócić do właściwego prokuratora z żądaniem podjęcia postępowania karnego umorzonego na podstawie art. 327 i 328 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks postępowania karnego (Dz.U. poz. 30 z 2020 r. ze zm. przez Dz.U. poz. 1023 z 2021 i Dz.U. poz. 2447 z 2021), w okresie 12 miesięcy przed wejściem w życie ustawy. Prokurator właściwy podejmuje umorzone postępowanie karne lub przedstawia pisemne wyjaśnienie przyczyn odmowy podjęcia postępowania.

Art. 4 Ustawa wchodzi w życie w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia.

**Uzasadnienie**

Niniejszy projekt ma na celu wzmocnienie gwarancji systemowych ochrony praw dziecka, a w szczególności ochrony dzieci przed czynami zabronionymi, które mogą powodować utratę życia. Sposobem na realizację tego celu jest uzupełnienie kompetencji organu powołanego w art. 72 Konstytucji tj. Rzecznika Praw Dziecka o odpowiednie narzędzia do realizacji postawionych przed nim zadań oraz stworzenie mechanizmu pozwalającego na profesjonalną ocenę przypadków nagłych śmierci dzieci, w stosunku do których istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że są one wynikiem czynu zabronionego, w szczególności znęcania się lub pobicia ze skutkiem śmiertelnym. Są to zagrożenia, przed którymi w szczególności nakazuje chronić dzieci Konstytucja.

Obecnie można dostrzec, że w trakcie toczących się debat publicznych oraz toczących się postępowań administracyjnych lub sądowych prawa dziecka są mniej istotne niż inne obszary tematyczne koncentrujące uwagę opinii publicznej. W efekcie potrzeby dzieci ulegają często rozmyciu w dużej ilości wniosków kierowanych w różnych sprawach do organów o ogólnej kognicji takich jak Rzecznik Praw Obywatelskich, sądy powszechne, czy prokuratury.

Pojawiają się również zjawiska takie jak seksualne wykorzystywanie dzieci, pornografia dziecięca, czy brutalne przestępstwa, których ofiarami padają dzieci, a które w sposób szczególnie rażący godzą w prawa i dobro dziecka. Drugim zjawiskiem rażąco naruszającym prawa dziecka jest znęcanie się nad dzieckiem, często przybierające formę czynów szczególnie okrutnych, które skutkują śmiercią dziecka. W takich sytuacjach jest szczególnie istotne aby odpowiednią reakcję państwa wzmocnić stanowiskiem Rzecznika Praw Dziecka. Działania innych organów w wielu przepadkach w wyniku np. zbyt rutynowego podejścia są opieszałe lub zbyt mało dociekliwe.

Rzecznik Praw Dziecka już obecnie posiada kompetencje pozwalające na interwencje w postępowaniach administracyjnych, czy cywilnych, a także możliwość wezwania do wszczęcia postępowania karnego, ale uprawnienia te okazują się często niewystarczające. W praktyce Rzecznik Praw Dziecka najczęściej musi czekać z aktywną interwencją w postępowaniu karnym, aż do momentu wniesienia kasacji w oparciu o art. 521 kpk.

Dodatkowo obecnie brak systemowego mechanizmu sygnalizacyjnego pozwalającego na powzięcie przez Rzecznika informacji o zagrożeniu naruszeń praw dziecka i podjęcie właściwej interwencji. Instytucje publiczne dokonują zawiadomień Rzecznika o potencjalnych zagrożeniach praw dziecka w oparciu o indywidualną, czasem przypadkową ocenę stanu sprawy. Tymczasem dla prawidłowej realizacji celów prewencyjnych i wsparcia dzieci konieczne jest sygnalizowanie Rzecznikowi Praw Dziecka, konieczności interwencji już na wczesnym etapie podejrzeń, że śmierć dziecka nastąpiła w związku z popełnieniem czynu zabronionego. Rolę inicjatora takiej systemowej sygnalizacji powinny spełniać organy postępowania przygotowawczego. Przemawia za tym umiejscowienie systemowe, w szczególności Policji, która jest zazwyczaj pierwszą instytucją przyjmującą zgłoszenie podejrzenia popełnienia czynu zabronionego skierowanego wobec małoletniego. Powyższe wzmocnione jest istnieniem obowiązku denuncjacyjnego (wynikającego zarówno z art. 304 § 1 i § 2 k.p.k), z którym w przypadku czynów szczególnie niebezpiecznych wobec małoletniego, dodatkowo sprzężona jest odpowiedzialność karna wynikająca z art. 240 § 1 kk. Obowiązek denuncjacyjny obejmuje również wszelkie instytucje publiczne takie jak szpitale, czy szkoły. Policja ma możliwość wstępnego zweryfikowania podejrzeń zawartych w zawiadomieniach, np. w ramach czynności określonych w art. 307 k.p.k. Następnie po wyeliminowaniu np. fałszywych zawiadomień Policja powinna według projektodawców niezależnie od wszczęcia postępowania karnego zawiadomić o sprawie Rzecznika, aby wesprzeć w ten sposób systemową ochronę praw dziecka. Dotyczy to również innych organów uprawnionych do prowadzenia postępowania karnego.

Skoncentrowanie uwagi organów postępowania karnego wyłącznie na sprawcy czynu powoduje, że umyka perspektywa pokrzywdzonego dziecka. Może to wręcz doprowadzić do podwójnej wiktymizacji dzieci, które przeżyły czyn zabroniony, niewyeliminowaniu zagrożenia systemowego, czy do rozstrzygnięć rażąco niesprawiedliwych poprzez np. zbyt łagodną karę w stosunku do wagi popełnionego czynu.

Z tego względu w projekcie proponuje się dodanie uprawnień wzorowanych na już istniejących i przysługujących Rzecznikowi Praw Dziecka na podstawie ustawy Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich i ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Na podstawie tych przepisów Rzecznikowi Praw Dziecka przysługują prawa prokuratora w postępowaniu cywilnym, a więc może on wytaczać przy spełnieniu warunków przedmiotowych, powództwa na rzecz określonych osób oraz przystępować do dowolnego toczącego się postępowania. W zakresie uprawnień dotyczących postępowania karnego szereg rozwiązań wzorowanych jest na przepisach określających uprawnienia Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organów Państwowej Inspekcji Pracy, choć proponuje się również ze względu na specyfikę zadań związanych z ochroną praw dziecka naruszanych przez przestępstwo rozwinięcie tych kompetencji.

Art. 1 zawiera zmiany do ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka, która określa ustrojowe kompetencje tego organu.

W projektowanym przepisie art. 9a przewiduje się obowiązek sygnalizacyjny dla organów postępowania karnego pozwalający na zainicjowanie np. dalszych działań przez Rzecznika Praw Dziecka. Organ prowadzący postępowanie (najczęściej Policja) będzie zbierać i wstępnie weryfikować informacje o wysokim prawdopodobieństwie, popełnienia czynu zabronionego określonego w art. 148, art. 149, art. 151, art. 155, art. 156 § 3, art. 158 § 3, art. 189 § 2a i 3, art. 190 a § 3, art. 197 – 200, art. 203, art. 207, art. 210 § 2 kk., a następnie będzie przekazywać tę zweryfikowaną informację Rzecznikowi, który podejmie ewentualną interwencję. Rozwiązanie to, w związku z szerokością zakresu obowiązku denuncjacyjnego pozwoli na uwzględnienie takich źródeł informacji jak szkoły, szpitale, czy przedszkola.

Katalog tych czynów jest szerszy niż tylko przestępstwa, które obejmują w ramach znamion czynu skutek śmiertelny. W stosunku do przestępstw takich jak np. czyny określone w art. 197-200 k.k. może okazać się, że w okolicznościach danej sprawy związek ze śmiercią dziecka jest zbyt odległy dla przypisania odpowiedzialności karnej np. z art. 151 kk (doprowadzenie do samobójstwa), czy art. 207 § 3 kk, choć istnieje związek przyczynowo skutkowy z tym czynem zabronionym. Również w takich przypadkach możliwość interwencji Rzecznika ze względów społecznych jest uzasadniona.

W ramach kolejnych wprowadzonych zmian wprowadza się możliwość:

1. przystępowania do toczących się postępowań karnych jako oskarżyciel posiłkowy lub na wcześniejszym etapie jako instytucja uprawniona do wykonywania praw pokrzywdzonego (art. 10 ust 1 pkt 4 ust. o RPD, art. 49 § 5 kpk i art. 52 § 3 kpk);
2. żądania uchylenia prawomocnego rozstrzygnięcia w sprawie o wykroczenie (art. 10 ust. 1 pkt 6);
3. wnioskowania o przeprowadzenie kontroli lub zbadanie sprawy czy mogły zostać naruszone prawa lub dobro dziecka w ramach działalności innych osób fizycznych, prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej lub wszelkich innych instytucji. W tym uprawnieniu mieści się również żądanie przeprowadzenie określonych czynności przez Policję mających na celu np. zapobieżenie kolejnym przestępstwom (art. 10a ust 1a).

Możliwość przystępowania do postępowania karnego jest rozwinięciem uprawnienia do względnego inicjowania postępowania karnego, które Rzecznik już posiada (art. 10 ust. 1 pkt 4 ustawy o RPD). Rzecznik Praw Dziecka może wzmocnić stanowisko oskarżyciela publicznego lub uzupełnić je o nowe okoliczności lub dowody, które uzyskał w wyniku projektowanych uprawnień kontrolnych. Pozwoli to na aktywną obronę praw i dobra dziecka naruszonych przestępstwem. Rzecznik realizując uprawnienia pokrzywdzonego będzie mógł również wnosić środki odwoławcze od postanowień o umorzeniu postępowania i odmowie jego wszczęcia, a także realizować inne uprawnienia na etapie postępowania przygotowawczego i sądowego (np. wnieść apelację od wyroku).

Wzorowane na ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich jest uprawnienie do wystąpienia z żądaniem uchylenia prawomocnego rozstrzygnięcia w sprawie o wykroczenie.

Istotną zmianą jest wprowadzenie uprawnień do inicjowania kontroli prowadzonej przez organy mające stać na straży praworządności. Kompetencja ta jest zestrojona z wiązką uprawnień do inicjowania postępowań cywilnych, administracyjnych o wykroczenia i postępowania karnego w znacznie szerszym niż dotychczas zakresie.

Organy kontrolne dysponują uznaniem w zakresie wszczęcia kontroli lub wykorzystania innych uprawnień, ale muszą odnieść się do wystąpienia Rzecznika. Żądania Rzecznika nie modyfikują granic uprawnień organów, do których skierowane jest żądanie.

Postępowanie kontrolne może lecz nie musi być prowadzone w ramach postępowania karnego, przykładowo mogą zostać przeprowadzone działania (w granicach wynikających z tego przepisu) w ramach czynności określonych w art. 307 KPK. Również szereg czynności określonych w ustawie o Policji, poprzedza wszczęcie postępowania karnego. W efekcie tych czynności właściwy organ może sam wszcząć postępowanie karne lub administracyjne lub też może wystąpić z takim wnioskiem Rzecznik realizując uprawnienia określone w art.10 ustawy o RPD.

W art. 2 wprowadzono dwie zmiany do art. 49 i 52 kpk, które rozszerzają uprawnienia RPD w zakresie wykonywania praw pokrzywdzonego – małoletniego. W przeciwieństwie jednak do innych instytucji wymienionych w art. 49 uprawnienie to realizuje się w każdej sprawie, w której może występować ryzyko naruszenia praw dziecka, niezależnie od tego czy RPD był instytucją składającą zawiadomienie o podejrzeniu popełnieniu przestępstwa. Konsekwencją tak szerokiej legitymacji jest jednak wyraźne zastrzeżenie, że uprawnienie RPD realizuje się niezależnie od stanowiska przedstawicieli dziecka, co też ma na celu zapewnienie dodatkowych gwarancji dla pokrzywdzonego.

Art. 3 jest przepisem intertemporalnym, który rozstrzyga ewentualne wątpliwości, czy nowe uprawnienia Rzecznika Praw Dziecka mają zastosowanie do stanów prawnych powstałych przed wejściem w życie ustawy. Przyjęta zasada jest typowa dla przepisów proceduralnych i ma swoje uzasadnienie w celu jakim jest wzmocnienie ochrony praw dziecka.

W ust. 2 wprowadzono możliwość zwrócenia się do właściwego prokuratora z żądaniem podjęcia umorzonego do 12 miesięcy przed wejściem w życie ustawy postępowania, na podstawie art. 327 i 328 kpk. Przepis ten stanowi odpowiednik nowych uprawnień RPD realizowania praw pokrzywdzonego.

Art. 4 przewiduje 30 dniowe vacatio legis.

Projekt nie wywołuje skutków budżetowych natomiast wywołuje pozytywne skutki społeczne w postaci zwiększenia poziomu gwarancji praw dziecka.

Projekt bezpośrednio nie jest objęty regulacją prawa UE, choć pośrednio wzmacnia implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/93/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępująca decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW

Projekt nie wymaga dokonania notyfikacji technicznej.