



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII kadencja

**Druk nr 2859**

Warszawa, 17 grudnia 2013 r.

Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

**- o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i o zmianie niektórych innych ustaw.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy panią poseł Beatę Kempę.

(-) Jacek Bogucki; (-) Andrzej Dera; (-) Ludwik Dorn; (-) Mieczysław Golba; (-) Tomasz Górski; (-) Patryk Jaki; (-) Beata Kempa; (-) Arkadiusz Mularczyk; (-) Józef Rojek; (-) Andrzej Romanek; (-) Edward Siarka; (-) Piotr Szeliga; (-) Tadeusz Woźniak; (-) Jan Ziobro; (-) Kazimierz Ziobro; (-) Jarosław Żaczek.

**Ustawa**  
**z dnia ..... r.**  
**o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i o zmianie**  
**niektórych innych ustaw.**

**Art. 1.** Ustawa określa szczególne środki ochrony obywateli, w tym w szczególności małoletnich, przed przestępczością na tle seksualnym.

**Art. 2.** W rozumieniu ustawy przestępczość na tle seksualnym obejmuje przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wymienione w Rozdziale XXV ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.<sup>1</sup>), z wyłączeniem przestępstw określonych w art. 202 § 1 i art. 204 § 1 i 2. oraz art. 203 chyba że zostało popełnione na szkodę małoletniego.

**Art. 3.** Szczególnymi środkami ochrony, o których mowa w art. 1 są:

- 1) rejestr sprawców przestępstw na tle seksualnym, zakazy wykonywania niektórych rodzajów zatrudniania, lub podejmowania określonych rodzajów zajęcia, przez sprawców przestępstw na tle seksualnym,
- 2) obowiązki pracodawców i innych organizatorów przedsięwzięć z udziałem małoletnich,
- 3) określenie miejsc szczególnego zagrożenia i zasad ich monitoringu oraz obowiązki organów Państwa i samorządu (policyjna mapa zagrożeń).

**Art. 4.** 1. Tworzy się Rejestr sprawców przestępstw na tle seksualnym, dalej zwany „Rejestrem”.

---

<sup>1</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1997 r. Nr 128, poz. 840, z 1999 r. Nr 64, poz. 729 i Nr 83, poz. 931, z 2000 r. Nr 48, poz. 548, Nr 93, poz. 1027 i Nr 116, poz. 1216, z 2001 r. Nr 98, poz. 1071, z 2003 r. Nr 111, poz. 1061, Nr 121, poz. 1142, Nr 179, poz. 1750, Nr 199, poz. 1935 i Nr 228, poz. 2255, z 2004 r. Nr 25, poz. 219, Nr 69, poz. 626, Nr 93, poz. 889 i Nr 243, poz. 2426, z 2005 r. Nr 86, poz. 732, Nr 90, poz. 757, Nr 132, poz. 1109, Nr 163, poz. 1363, Nr 178, poz. 1479 i Nr 180, poz. 1493, z 2006 r. Nr 190, poz. 1409, Nr 218, poz. 1592 i Nr 226, poz. 1648, z 2007 r. Nr 89, poz. 589, Nr 123, poz. 850, Nr 124, poz. 859 i Nr 192, poz. 1378, z 2008 r. Nr 90, poz. 560, Nr 122, poz. 782, Nr 171, poz. 1056, Nr 173, poz. 1080 i Nr 214, poz. 1344, z 2009 r. Nr 62, poz. 504, Nr 63, poz. 533, Nr 166, poz. 1317, Nr 168, poz. 1323, Nr 190, poz. 1474, Nr 201, poz. 1540 i Nr 206, poz. 1589, z 2010 r. Nr 7, poz. 46, Nr 40, poz. 227 i 229, Nr 98, poz. 625 i 626, Nr 125, poz. 842, Nr 127, poz. 857, Nr 152, poz. 1018 i 1021, Nr 182, poz. 1228, Nr 225, poz. 1474 i Nr 240, poz. 1602, z 2011 r. Nr 17, poz. 78, Nr 24, poz. 130, Nr 39, poz. 202, Nr 48, poz. 245, Nr 72, poz. 381, Nr 94, poz. 549, Nr 117, poz. 678, Nr 133, poz. 767, Nr 160, poz. 964, Nr 191, poz. 1135, Nr 217, poz. 1280, Nr 233, poz. 1381 i Nr 240, poz. 1431, z 2012 r. poz. 611 oraz z 2013 r. poz. 1036 i 1247.

2. Rejestr prowadzi wchodzące w skład Ministerstwa Sprawiedliwości Biuro Informacyjne Krajowego Rejestru Karnego.

3. Rejestr prowadzony jest w formie informatycznej bazy danych.

**Art. 5.** 1. W Rejestrze zamieszcza się, z zastrzeżeniem art. 6, dane o osobach, prawomocnie skazanych za popełnienie przestępstwa, o którym mowa w art. 2, pobierane z Krajowego Rejestru Karnego, obejmujące:

- 1) dane identyfikujące osobę - nazwisko, w tym także przybrane, imiona, nazwisko rodowe, datę i miejsce urodzenia, imiona rodziców, obywatelstwo, nazwisko rodowe matki, miejsce zamieszkania, zawód wyuczony i wykonywany, a także numer ewidencyjny Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności oraz numer i serię dowodu tożsamości,
- 2) oznaczenie organu, który wydał orzeczenie, oraz sygnaturę akt sprawy,
- 3) datę wydania oraz uprawomocnienia się orzeczenia,
- 4) datę i miejsce popełnienia czynu zabronionego, będącego przedmiotem postępowania,
- 5) kwalifikację prawną czynu zabronionego przyjętą w orzeczeniu,
- 6) orzeczone kary lub środki karne, zabezpieczające, wychowawcze, poprawcze i wychowawczo-lecznicze,
- 7) informację o rozpoczęciu, zakończeniu oraz miejscu wykonywania kar: pozbawienia wolności, aresztu wojskowego i aresztu,
- 8) informację o odroczeniu i przerwie wykonania kary pozbawienia wolności,
- 9) informację o warunkowym zwolnieniu i odwołaniu takiego zwolnienia.

2. Ponadto w Rejestrze zamieszcza się:

- 1) dane o aktualnym miejscu pobytu osoby oraz jej
- 2) wzrost,
- 3) kolor oczu,
- 4) płeć,
- 5) fotografię.

3. Dane o których mowa w ust. 2 pkt 1 – 5 rejestr uzyskuje z ewidencji wydawanych i utraconych dowodów osobistych prowadzonej przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej, na podstawie przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

4. Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej określi w drodze rozporządzenia tryb i sposób przekazywania do Rejestru danych z ewidencji, o której mowa w ust. 3, mając na względzie szybkość i rzetelność przekazywanych danych oraz potrzebę ich aktualizacji.

**Art. 6.** 1. W rejestrze nie zamieszcza się danych o sprawcy przestępstw określonych w art. 2, jeżeli sąd tak orzeknie.

2. Sąd pierwszej instancji, przekazując do Krajowego Rejestru Karnego kartę rejestracyjną, dotyczącą sprawcy przestępstwa, o którym mowa w art. 2, załącza informację o wyłączeniu zamieszczenia danych skazanego w Rejestrze.

**Art. 7.** Biuro Informacyjne Krajowego Rejestru Karnego w terminie 7 dni od zamieszczenia danych powiadamia o tym osobę, której dane zostały zamieszczone, z pouczeniem o obowiązku określonym w art. 8 ust. 1.

**Art. 8.** 1. Osoba, której dane zostały zamieszczone w Rejestrze obowiązana jest do zgłaszania pobytu każdorazowej zmiany miejsca pobytu poza stałym miejscem zamieszkania, najpóźniej w trzecim dniu tego pobytu w komendzie powiatowej (miejskiej) bądź rejonowej Policji, właściwej ze względu na miejsce tego pobytu.

2. Jednostka organizacyjna Policji, o której mowa w ust. 1, niezwłocznie przesyła do Rejestru informację, uzyskaną w trybie ust. 1.

**Art. 9.** Dane z Rejestru są dostępne bez ograniczeń i publikowane na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości.

**Art. 10.** Dane z Rejestru usuwa się wraz z usunięciem danych w Krajowym Rejestrze Karnym.

**Art. 11.** 1. Wykonywanie zawodu lub podejmowanie zajęcia które łączy się z możliwością kontaktu z małoletnimi może być powierzone wyłącznie osobie, której dane nie zostały zamieszczone w rejestrze, niezależnie od spełnienia (przez nią) wymagań określonych w odrębnych przepisach.

2. Przez wykonywanie zawodu lub podejmowanie zajęcia, które łączy się z możliwością kontaktu z małoletnimi należy rozumieć wszelkie czynności związane z: edukacją, opieką, wychowaniem, ochroną zdrowia, zatrudnianiem, wypoczynkiem, rekreacją działalnością artystyczną, sportem, kulturą, uprawianiem kultu religijnego, świadczeniem usług, których głównymi odbiorcami są małoletni lub skierowanych do małoletnich i inną działalnością, w której uczestniczą małoletni.

**Art. 12.** Skazując oskarżonego za popełnienie przestępstwa określonego w art. 2 ustawy sąd może orzec o wyłączeniu zamieszczenia danych skazanego w Rejestrze jeśli umieszczenie danych sprawcy prowadziło do pokrzywdzenia ofiary lub niewspółmiernie surowych skutków dla skazanego.

**Art. 13.** 1. Kto, będąc zobowiązanym do zgłoszenia miejsca pobytu we właściwej jednostce Policji, nie wykonuje tego obowiązku, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 1.000 zł.

2. Kto dopuszcza do wykonywania zawodu lub podejmowania zajęcia łączącego się z możliwością kontaktu z małoletnimi przez osobę umieszczoną w rejestrze podlega karze grzywny.

3. W sprawach o czyny, o których mowa w ust. 1-2, orzekanie następuje w trybie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

**Art. 14.** W ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 z późn. zm.<sup>2</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 1 ust. 2 po pkt 10 dodaje się pkt 10a w brzmieniu:

*„10a) prowadzenie policyjnej mapy zagrożeń przestępstwami na tle seksualnym;”;*

2) po art. 21 e dodaje się art. 21f w brzmieniu:

*„Art. 21f. 1. Komendant Główny Policji prowadzi policyjną mapę zagrożeń przestępstwami na tle seksualnym, zwaną dalej „mapą zagrożeń”, zawierającą aktualne informacje o miejscach szczególnego zagrożenia przestępstwami przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, wymienionymi w rozdziale XXV ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.).*

*2. Mapa zagrożeń jest udostępniana do wiadomości publicznej przez publikację na stronie internetowej Komendy Głównej Policji.*

*3. Minister właściwy do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, sposób prowadzenia mapy zagrożeń i tryb jej aktualizacji, uwzględniając potrzebę bieżącej analizy występowania zagrożeń przestępczością, o której mowa w ust.1 oraz ocenę ryzyka w konkretnych miejscach występowania tych zagrożeń.”.*

**Art. 15.** W ustawie z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz. U. z 2012 r., poz. 654 i 1514,) w art. 4 ust.1 po pkt 8 kropkę zastępuje się przecinkiem i dodaje się pkt 9 w brzmieniu:

*„9) prowadzenie Rejestru sprawców przestępstw na tle seksualnym, o którym mowa w ustawie z dnia ... o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i o zmianie niektórych innych ustaw oraz przetwarzanie danych osobowych podlegających gromadzeniu w tym rejestrze.”.*

**Art. 16.** W ustawie z dnia z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny po art. 205 dodaje się art. 205a w brzmieniu:

*„Art. 205a. Do przepisów niniejszego rozdziału - z wyłączeniem przestępstw określonych w art. 202 § 1 art. 203 i art. 204 § 1 i 2, chyba że zostały popełnione na szkodę małoletniego - stosuje się przepisy ustawy z dnia ... o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i o zmianie niektórych innych ustaw.”.*

---

<sup>2</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2011 r. Nr 217, poz. 1280 i Nr 230, poz. 1371, z 2012 r. poz. 627, 664, 908, 951 i 1529 oraz z 2013 r. poz. 628, 675 i 1351.

**Art. 17.** 1. W terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, w Rejestrze zamieszcza się dane o sprawcach przestępstw określonych w art. 2 oraz przestępstw, odpowiadających tym przestępstwom, jeżeli skazanie nastąpiło na podstawie przepisów ustaw karnych obowiązujących w chwili popełnienia czynu, jeżeli dane o sprawcach tych przestępstw znajdują się w Krajowym Rejestrze Karnym.

2. Przepis art. 12 stosuje się odpowiednio w stosunku do sprawcy przestępstwa, o którym mowa w ust. 1.

3. W przedmiocie odstąpienia od umieszczenia danych skazanego w Rejestrze orzeka sąd, który wydał wyrok w pierwszej instancji, na wniosek skazanego złożony w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Odpis wniosku sąd niezwłocznie przekazuje do Biura Informacyjnego Krajowego Rejestru Karnego.

4. W posiedzeniu ma prawo wziąć udział prokurator, skazany i jego obrońca oraz pokrzywdzony i jego pełnomocnik.

5. Na postanowienie w przedmiocie wniosku przysługuje zażalenie.

6. O odstąpieniu od umieszczania danych skazanego w Rejestrze sąd niezwłocznie zawiadamia Biuro Informacyjne Krajowego Rejestru Karnego.

7. Przed zamieszczeniem danych, o których mowa w ust. 1 Biuro Informacyjne Krajowego Rejestru Karnego powiadamia o tym sprawcę przestępstwa, którego dane podlegają zamieszczeniu w Rejestrze, z pouczeniem o możliwości wystąpienia do sądu z wnioskiem o którym mowa w ust. 3.

8. Biuro Informacyjne Krajowego Rejestru Karnego wstrzymuje zamieszczenie danych o sprawcy przestępstwa, o którym mowa w ust. 1, jeżeli wystąpił on do sądu z wnioskiem, o którym mowa w ust.3, do chwili prawomocnego rozstrzygnięcia w przedmiocie tego wniosku.

**Art. 18.** Ustawa wchodzi w życie po upływie roku od ogłoszenia.

## Uzasadnienie

### 1. Potrzeba i cel wydania ustawy

Przestępczość dokonywana z pobudek seksualnych nie jest zjawiskiem nowym jest jednak problemem narastającym. Szczególnie ostatnie lata wraz z rozwojem technik informatycznych i teleinformatycznych przynoszą w tej dziedzinie nowe rodzaje zagrożeń. Łatwość komunikowania się, utrzymania anonimowości nawiązywanych kontaktów, powszechność dostępu do środków porozumiewania przy jednoczesnym braku możliwości zapewnienia nad nimi skutecznego nadzoru, umożliwiają dotarcie do każdej z potencjalnych ofiar i stają się głównym polem działania sprawców tych przestępstw. Sprzyja temu również narastająca anonimowość życia i rozpad kontrolnych funkcji środowisk społecznych. W zatowarzyszonych społecznościach, w których ucieczka w prywatność zastępuje model życia we wspólnocie, popełnianie przestępstw staje się łatwiejsze, a tym samym - wzrasta ryzyko zostania ofiarą przestępstwa. Ryzyko to jest bardzo wysokie zwłaszcza w odniesieniu do dzieci, a wyrządzone im szkody są często nieodwracalne.

Problem ten został powszechnie dostrzeżony i obecnie w wielu państwach i na forach wielu organizacji międzynarodowych podejmowane są działania służące wdrożeniu adekwatnych do sytuacji środków ochrony przez przestępczością na tle seksualnym. W dniu dzisiejszym panuje coraz bardziej powszechne przekonanie, że dla zwalczania przestępczości seksualnej państwa nie mogą poprzestać na działaniach reaktywnych, ograniczonych do wykrywania i karania sprawców przestępstw już popełnionych. Wyzwaniem przed jakim stają społeczeństwa jest przyjmowanie aktywnych środków ochrony służących zapobieganiu przed tego rodzaju przestępczością. Wyzwanie to staje się w coraz większym stopniu zadaniem globalnym, w ramach którego ochrona dzieci przed wykorzystywaniem seksualnym zyskuje rangę priorytetu. Społeczność międzynarodowa w szeregu deklaracji politycznych wielokrotnie potwierdziła wolę tworzenia w tym zakresie spójnych systemów ochrony. W ich efekcie na szczeblu międzynarodowym zainicjowano szereg prac legislacyjnych i przyjęto szereg ważnych instrumentów prawa międzynarodowego wyznaczających wspólne standardy i mechanizmy współpracy w dziedzinie zwalczania tego typu przestępczości.

Aktywność na szczeblu międzynarodowym nie zastępuje środków ochrony zapewnianych przez państwa w ramach wewnętrznego porządku prawnego. W sytuacji sprawców, których działania są w zdecydowanej większości motywowane zaburzonym popędem seksualnym, ryzyko ich powrotu do przestępstwa i

wiktyimizacji kolejnych ofiar jest wysokie. Przyjmowane przez państwa środki ochronne są różne, jednak u podstaw większości z nich znajduje się przekonanie o konieczności poddania sprawców przestępstw seksualnych kontroli, nawet po odbyciu przez nich orzeczonych kar. Różnice zatem odnoszą się przede wszystkim do określenia rodzajów zastosowanych środków kontroli i jej zakresu.

Najbardziej rozpowszechnionym środkiem kontroli jest tworzenie wyodrębnionych rejestrów sprawców przestępstw seksualnych i udostępnianie danych z rejestru o osobach sprawców i potencjalnym ryzyku związanym z przebywaniem na wolności.

W państwach, które potencjalny konflikt pomiędzy prawem przestępcy do ochrony jego danych osobowych i prywatności a koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa jego potencjalnym ofiarom przeważała konieczność zapewnienia bezpieczeństwa, przyjęte zostały rozwiązania rozszerzające dostępność danych zawartych w rejestrze. Przykładem takiego podejścia jest USA. System amerykański działa od ponad dziesięciu lat i doświadczenia jego stosowania wskazują, że szeroka kontrola społeczna nad osobami sprawców w znacznym stopniu powstrzymuje sprawców od powrotu do przestępstwa oraz wzmacnia społeczne poczucie bezpieczeństwa, a w tym - umożliwia podjęcie indywidualnych środków chroniących osoby narażone na niebezpieczeństwo ze strony takich sprawców.

Model amerykański stał się inspiracją dla wdrożenia podobnych systemów w innych państwach. Zbliżone systemy rejestrowania sprawców, chociaż z różnym zakresem udostępniania zgromadzonych, danych wprowadzono w Australii, Wielkiej Brytanii i Kanadzie.

Powyższe przykłady udowadniają, że skuteczne zapobieganie i zwalczanie przestępczości seksualnej wymaga podjęcia dodatkowych działań i przyjęcia rozwiązań nie ograniczających się do środków ścigania i wykrywania przestępstw już popełnionych. Potrzeba taka istnieje również w Polsce.

## **2. Stan rzeczywisty w normowanej dziedzinie**

W obowiązującym stanie prawnym brak jest wystarczających środków umożliwiających realną kontrolę sprawców przestępstw na tle seksualnym, czego skutkiem niejednokrotnie staje się popełnienie przez te osoby kolejnych przestępstw podobnych. Brak jest również mechanizmów uniemożliwiających skutecznie zapobieżenie w szczególności sprawcom przestępstw na tle seksualnym kontaktu z dziećmi. Z związku z powyższym niezbędne stało się wprowadzenie regulacji proponowanej niniejszą ustawą.



### 3. Różnica pomiędzy dotychczasowym, a projektowanym stanem prawnym

O potrzebie zbudowania w Polsce nowych elementów systemu zapobiegania i zwalczania przestępczości seksualnej, zwłaszcza skierowanej przeciwko dzieciom i młodzieży dyskusja trwa od wielu lat.

Projektowana ustawa wprowadza nowe, dotychczas nieistniejące środki ochrony społeczeństwa przed przestępczością seksualną, ze szczególnym uwzględnieniem małoletnich. Zakres przedmiotowy ustawy określa ogólnie i w formie deklaracji celów jej art. 1. Zdefiniowanie zakresu przestępczości wymagającej szczególnej interwencji instytucjonalnej został określony w art. 2. W myśl tego przepisu „przestępczość na tle seksualnym” obejmuje przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wymienione w Rozdziale XXV ustawy z dnia 6 czerwca 1997r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz.553 z późn. zm.) z wyłączeniem przestępstw określonych w art.202 §1, art.203 i art.204 §1 i 2 tego Kodeksu.

Takie, a nie inne zdefiniowanie w ustawie pojęcia „przestępczości seksualnej” podyktowane zostało faktem, że ustawa ma służyć ochronie obywateli przed sprawcami szczególnie dotkliwych - z uwagi na sposób działania sprawcy, młody wiek pokrzywdzonych lub ich nieporadność - przestępstw seksualnych. W tym zaś katalogu nie mieszczą się sprawcy zaś przestępstw z art.202 §1kk, 203 kk i 204 §1 i 2 kk.

Określone w art. 4 instrumenty tworzonego systemu obejmują:

- 1) rejestr sprawców przestępstw na tle seksualnym,
- 2) zakazy wykonywania niektórych rodzajów zatrudniania, lub podejmowania określonych rodzajów zajęcia, przez sprawców przestępstw na tle seksualnym,
- 3) obowiązki pracodawców i innych organizatorów przedsięwzięć z udziałem małoletnich,
- 4) określenie miejsc szczególnego zagrożenia i zasad ich monitoringu oraz obowiązki organów Państwa i samorządu (policyjna mapa zagrożeń).

Przewidziany w projektowanej ustawie rejestr stanowi oddzielny od Krajowego Rejestru Karnego, powszechnie dostępny rejestr publiczny, uwidoczniający szereg danych osobowych prawomocnie skazanych sprawców przestępstw na tle seksualnych, wymienionych w art. 2. Spełniać będzie z jednej strony funkcje

ostrzegawcze, wobec społeczeństwa, z drugiej zaś strony stanowić ma dodatkową dolegliwość dla skazanych. Rejestr także umożliwi realizację zakazu, określonego w art. 11 projektowanej ustawy. Organem prowadzącym Rejestr będzie instytucja już wyspecjalizowana w tej materii, tj, wchodzące w skład Ministerstwa Sprawiedliwości Biuro Informacyjne Krajowego Rejestru Karnego. Umożliwi to niezwłoczne przekazywanie do tego rejestru danych z Krajowego Rejestru Karnego oraz przestrzeganie usuwania danych jednocześnie z ich usuwania z Krajowego Rejestru Karnego.

Umieszczenie danych sprawcy przestępstwa popełnionego na tle seksualnym będzie następowało z urzędu, jako następstwo prawomocnego skazania sprawcy. Obok danych o sprawcy, zamieszczanych w Krajowym Rejestrze Karnym, w tym rejestrze znajdować się będą informacje o miejscu pobytu sprawcy oraz jego wizerunek. (art. 5 ust. 2). Pozostawanie danych sprawcy w tym rejestrze przewiduje się na okres identyczny z danymi w Krajowym Rejestrze Karnym (art.10).

Mając na uwadze, że w niektórych przypadkach zasadne byłoby zaniechanie opublikowanie danych sprawcy przestępstwa popełnionego na tle seksualnym, przewidziano możliwość orzeczenia przez sąd orzekający w danej sprawie wyłączenie tego skutku skazania.

Kryterium orzeczenia takiego wyłączenia, jest określone w art. 12 projektu, gdy opublikowanie takie prowadziło do pokrzywdzenia ofiary lub niewspółmiernie surowe skutki dla skazanego.

Zamieszczenie danych sprawcy w rejestrze spowoduje także, z mocy ustawy obowiązek, nie stanowiący elementu wyroku skazującego. Obowiązek ten wiąże się z potrzebą monitorowania miejsca pobytu i przemieszczania się sprawców przestępstw na tle seksualnym. Obowiązek ten polega na konieczności zgłaszania każdej zmiany miejsca pobytu, najpóźniej w jego trzecim dniu, we właściwej terytorialnie z tego względu jednostce organizacyjnej Policji (art. 8 ust.1). Dane te będą następnie niezwłocznie przekazywane do Rejestru i w nim zamieszczane (art. 8 ust.2). Ociążającym na skazanym obowiązku powiadamiania prowadzące Rejestr Biuro, wraz zamieszczeniem danych w rejestrze. Naruszenie tego obowiązku będzie stanowić wykroczenie (art. 13 ust. 1) polegające na niestosowaniu się do obowiązku zgłoszenia miejsca pobytu we właściwej jednostce policji. Przewidziane wobec osób podlegających wymienionemu obowiązkowi alternatywne zagrożenie ustawowe

dostosowane zostało do stawianych przed tą regulacją celów represyjnych i prewencyjnych.

Rejestr ustanowiony w przepisach projektowanej ustawy zostanie uzupełniony o dane skazanych już przed wejściem w życie ustawy, sprawców przestępstw na tle seksualnym (art. 15). Będzie ich obciążać także obowiązek określony w art. 8. Również w stosunku do tych skazanych przewidziano możliwość uzyskania orzeczenia (postanowienia) sądu pierwszej instancji, który orzekał w jego sprawie karnej o wyłączeniu zamieszczenia jego danych w Rejestrze. Regulujący to zagadnienie przepis art.15 ust. 2-8 dotyczący skazanych prawomocnymi wyrokami wydanymi przed wejściem w życie ustawy, za przestępstwa określone w art. 2, co do których nie nastąpiło zatarcie skazania, a więc ich dane nie zostały usunięte z Krajowego Rejestru Karnego.

W wypadku skazanych przed wejściem w życie ustawy, sąd nie miał możliwości orzekania w przedmiocie wyłączenia zamieszczenia ich danych w rejestrze.

Sytuacja prawna tej kategorii sprawców nie powinna różnić się od sytuacji skazanych za przestępstwa z art. 2 ustawy, na podstawie wyroków wydanych po wejściu niniejszej ustawy w życie, albowiem stanowiłoby to naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Z tego też względu przewiduje się możliwość orzeczenia przez sąd o wyłączeniu zamieszczenia danych tego rodzaju skazanych w rejestrze, jeśli umieszczenie danych sprawcy prowadziło do pokrzywdzenia ofiary lub niewspółmiernie surowych skutków dla skazanego.

Orzekanie w przedmiocie odstąpienia od umieszczenia danych skazanego w rejestrze następuje na wniosek skazanego, złożony w terminie 1 miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy.

W związku z tym, iż w przedmiocie odstąpienia od umieszczenia danych skazanego po wejściu w życie ustawy orzeka sąd rozpoznający sprawy o przestępstwa określone w art. 2 ustawy według przepisów Kodeksu postępowania karnego, przepisy tegoż kodeksu winny mieć odpowiednie zastosowanie przy rozpoznawaniu wniosku skazanych za tego rodzaju przestępstwa przed wejściem w życie ustawy. Z tego też względu, przyjęto tryb postępowania w przedmiocie wniosku, określony w art. 420 kpk. Zatem w przedmiocie wniosku skazanego orzeka na posiedzeniu sąd, który wydał wyrok w I instancji. W posiedzeniu mają prawo wziąć udział strony, przy czym skazanego pozbawienia wolności sprowadza się na posiedzenie tylko wtedy, gdy

prezes sądu lub sąd uzna to za konieczne. na postanowienie w przedmiocie wniosku, stronom przysługuje zażalenie, w trybie określonym w przepisach Kodeksu postępowania karnego.

Termin dla zamieszczenia danych skazanych przed wejściem w życie projektowanej ustawy został określony na 6 miesięcy.

W celu doprowadzenia do odczuwalnych dla społeczeństwa zmian w zagrożeniu przestępczością na tle seksualnym, w tym: zmniejszenia liczby zagrożeń, ograniczenia tego rodzaju przestępczości, poprawy poczucia bezpieczeństwa członków społeczności lokalnych, obniżenia poziomu subiektywnego poczucia lęku, a także zmniejszenia niebezpieczeństwa wiktymizacji, w art. 14 projektu przewidziano utworzenie policyjnej mapy zagrożeń przestępstwami na tle seksualnym, zawierającej aktualne informacje o miejscach szczególnego zagrożenia przestępstwami przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, wymienionymi w rozdziale XXV Kodeksu karnego. Pojęcie mapy zagrożeń jest dość nowe. Najczęściej jest ona rozumiana jako wykaz zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych o różnym charakterze (tu: kryminalnym) oddziałujących na procesy o żywotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa i funkcjonowania społeczeństwa. Istotnym aspektem w kontekście tworzenia mapy zagrożeń jest konieczność kompleksowego spojrzenia na chronione dobra. Niezależnie od określenia niebezpieczeństw, mapa zagrożeń musi identyfikować także krytyczne procesy i przewidywać realne niebezpieczeństwo dla chronionych dóbr. W przypadku projektowanych przepisów chodzi o możliwość oceny, jak sąsiedztwo wpływa na nasze bezpieczeństwo, a zwłaszcza czy w najbliższym sąsiedztwie miały miejsce incydenty wpływające na poczucie zagrożenia. W ten sposób jest podejmowany wysiłek w celu zapewnienia możliwie najpełniejszego bezpieczeństwa. W konsekwencji zostają stworzone warunki do zwiększenia zaangażowania społeczności lokalnych w procesy tzw. zarządzania bezpieczeństwem poprzez podniesienie poziomu ich świadomości, co pozwala na prostsze stworzenie systemu bezpieczeństwa i uzyskanie wymiernych efektów (ograniczenia przestępczości). Określenie ryzyka - sporządzenie mapy zagrożeń - jest pierwszym elementem cyklu zarządzania bezpieczeństwem. Obowiązek prowadzenia mapy zagrożeń proponuje się nałożyć na Policję. Mapa zagrożeń byłaby udostępniana do wiadomości publicznej przez publikację na stronie internetowej Komendy Głównej Policji.

Kolejnym instrumentem służącym realizacji celów nakreślonych przy podejmowaniu inicjatywy ustawodawczej jest wprowadzenie całkowitego zakazu zatrudniania przestępców objętych rejestrem przy bezpośrednim wykonywaniu zawodu lub zajęcia

związanego z pracą na rzecz małoletnich (art. 11). W art. 11 ust. 1 projektodawca obok istniejących obecnie, określonych w odrębnych przepisach wymagań ustanawia nowy wymóg wobec osób wykonujących zawód lub podejmujących zajęcie które łączy się z możliwością kontaktu z małoletnimi, polegający na spełnieniu negatywnego warunku nie umieszczenia w rejestrze sprawców przestępstw na tle seksualnym.

W celu prawidłowej realizacji proponowanego rozwiązania w art. 11 ust 2 projekt wprowadza definicję wykonywania zawodu lub zajęcia łączącego się z możliwością kontaktu z małoletnimi, obejmując nią wszelkie czynności związane z: edukacją, opieką, wychowaniem, ochroną zdrowia, zatrudnianiem, wypoczynkiem, rekreacją, działalnością artystyczną, sportem, kulturą, uprawianiem kultu religijnego, świadczeniem usług, których głównymi odbiorcami są małoletni lub skierowanych do małoletnich.

Przedstawione wyliczenie nie jest wyczerpujące, dlatego też w ostatniej części przepisu projektodawca proponuje objąć definicją także inną działalność, w której uczestniczą małoletni. W ten sposób nowa regulacja zabezpiecza bardzo szeroką populację osób małoletnich, które mogą być zagrożone przestępczością na tle seksualnym.

Na gruncie obowiązującego prawa, jest to rozwiązanie nowe pozostające poza zakresem penalizacji, pomimo wysokiego stopnia szkodliwości społecznej wynikającej z niebezpieczeństwa kontaktu sprawcy przestępstwa seksualnego z dzieckiem w sytuacjach, które cechuje duży stopień zaufania potencjalnej ofiary do przestępcy wykonującego zawód lub zajęcie związane z możliwością kontaktu z małoletnimi.

Projekt eliminuje przedstawioną lukę proponując w art. 13 ust. 2 nowy rodzaj wykroczenia, sankcjonującego karą grzywny każdego kto dopuszcza do wykonywania zawodu lub podejmowania zajęcia łączącego się z możliwością kontaktu z małoletnimi.

W ten sposób projektodawca przedstawia regulacje o charakterze kompleksowym, usuwając społecznie niepożądane sytuacje, stwarzające szerokie możliwości działania przestępcom seksualnym, co z jednej strony wpływało na utwierdzenie ich poczucia bezkarności i skłaniało do ponawiania niosących społeczne zagrożenie zachowań, a z drugiej zastraszających otoczenie i kreujących niewłaściwe relacje międzyludzkie.

Podkreślić należy okoliczność, że rozwiązania o analogicznym do zaproponowanego charakterze są znane w wielu państwach europejskich i w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej.

Powierzenie prowadzenia Rejestru Biuro Krajowego Rejestru Karnego wymagało uzupełnienia ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz. U. Nr 50, poz. 580 ze zm.).

Proponuje się stosunkowo długi okres *vacatio legis* dla projektowanej ustawy, tj 12 miesięcy od jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Pozwoli to na zorganizowanie rejestru tworzonego na podstawie tej ustawy, a także organizację wprowadzenia pozostałych instrumentów w niej projektowanych.

#### **4. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne**

Projektowana ustawa z uwagi na to, że powinna w znaczącym stopniu przyczynić się do zwiększenia efektywności zwalczania przestępstw na tle seksualnym oraz ochrony obywateli przed płynącym z tej przestępczości zagrożeniem będzie miała bardzo szeroki i pozytywne skutki społeczne. Wejście w życie przedmiotowej ustawy niewątpliwie przyczyni się do wzrostu zaufania społecznego do instytucji państwowych poprzez zapewnienie realnych mechanizmów ochrony prewencyjnej przed popełnieniem przestępstw na tle seksualnym.

Projektowana ustawa nie będzie wpływać bezpośrednio na sferę gospodarczą oraz finansową. Skutki prawne wejścia w życie regulacji opisane zostały wyczerpująco w pkt. 3 uzasadnienia projektu ustawy.

#### **5. Źródła finansowania jeżeli projekt niesie obciążenia dla budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego**

W związku z utworzeniem rejestru sprawców przestępstw na tle seksualnym, prowadzonego przez Biuro Informacji Krajowego Rejestru Karnego oraz udostępnienia danych z rejestru na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości wejście w życie projektu przedmiotowej ustawy będzie wiązać się z obciążeniem budżetu państwa kwotą około 1,5 mln zł. Koszty obejmują utworzenie i prowadzenie w formie informatycznej bazy danych niezbędnej dla funkcjonowania rejestru (odpowiedni sprzęt komputerowy, oprogramowanie) oraz koszty związane z publikowaniem danych z rejestru na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości. Projektodawcy proponują pokrycie tych kosztów z części 37 ustawy budżetowej „Sprawiedliwość”.

## **6. Założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych**

W związku z wejściem w życie projektu ustawy niezbędne stanie się wydanie przepisów wykonawczych określających tryb i sposób przekazywania do rejestru sprawców przestępstw na tle seksualnym danych z ewidencji. Przy wydawaniu przepisów minister sprawiedliwości będzie zobowiązany do kierowania się względami szybkości i rzetelności przekazywanych danych oraz potrzebą ich aktualizacji.

W ramach proponowanej ustawy postuluje się zmianę ustawy o Policji, w której przewidziano także upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do wydania rozporządzenia, w którym określiłby sposób prowadzenia mapy zagrożeń przestępstw na tle seksualnym i tryb jej aktualizacji. W wytycznych do aktu wykonawczego przewidziano konieczność uwzględnienia bieżącej analizy występowania zagrożeń przestępczością na tle seksualnym oraz oceny ryzyka w konkretnych miejscach występowania tych zagrożeń, zgodnie z teorią zarządzania ryzykiem.

## **7. Ocena zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej**

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Warszawa, 15 stycznia 2014 r.

BAS-WAPEiM-3260/13

Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

### **Opinia prawna**

**w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i o zmianie niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Beata Kempa)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

#### **1. Przedmiot projektu ustawy**

W projekcie ustawy proponuje się przyjęcie szczególnych środków ochrony obywateli przed przestępczością na tle seksualnym, która w rozumieniu projektu obejmuje przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wymienione w rozdziale XXV Kodeksu karnego (dalej: kk), z wyłączeniem art. 202 § 1, art. 204 § 1 i 2 oraz art. 203 kk, chyba że zostały popełnione na szkodę małoletniego (dalej: przestępstwa lub przestępczość na tle seksualnym).

Szczególnymi środkami ochrony przewidzianymi w art. 3 proponowanej ustawy są: rejestr sprawców przestępstw na tle seksualnym (zwany dalej: rejestrem); zakazy wykonywania przez sprawców przestępstw na tle seksualnym niektórych rodzajów zatrudnienia lub podejmowania określonych rodzajów zajęć; obowiązki pracodawców i innych organizatorów przedsięwzięć z udziałem małoletnich; określenie miejsc szczególnego zagrożenia i zasad ich monitoringu oraz obowiązki organów państwa i samorządu terytorialnego (policyjna mapa zagrożeń). Ponadto, w projekcie proponuje się nowelizacje: ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, ze zm.), ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz. U. z



2012 r. poz. 654, ze zm.) oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.).

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie roku od ogłoszenia.

## **2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy**

2.1 Zapobieganie przestępstwom związanym z niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych i wykorzystywaniem seksualnym dzieci, pornografią dziecięcą oraz nagabywaniem dzieci do celów seksualnych oraz ochroną pokrzywdzonych w wyniku tych przestępstw jest przedmiotem 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, zastępującej decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW (Dz. Urz. UE L 335, z 17.12.2011 r., str.1 ze sprostowaniem opubl. w Dz. Urz. UE L 18 z 21.1.2012 r., str.7 ; dalej: dyrektywa 2011/93/UE). Dyrektywa określa przestępstwa związane z niegodziwym traktowaniem dzieci, w tym związane z czynnościami seksualnymi podejmowanym wobec dzieci, z pornografią dziecięcą, z nagabywaniem dzieci do celów seksualnych. Termin implementacji przepisów tej dyrektywy upłynął 18 grudnia 2013 r. (por. art. 27 tej dyrektywy)<sup>1</sup>. W art. 2 lit. a dyrektywy 2011/93/UE jest definicja pojęcia dziecka używanego w tym akcie, zgodnie z którą jest nim każda osoba w wieku poniżej 18 lat.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 dyrektywy 2011/93/UE, aby zapobiec ryzyku ponownego popełnienia przestępstwa, państwa członkowskie podejmują niezbędne środki służące temu, by na osobę fizyczną, która została skazana za którekolwiek z przestępstw, o których mowa w dyrektywie, mógł zostać nałożony czasowy lub stały zakaz wykonywania przynajmniej zawodowej działalności związanej z bezpośrednimi i regularnymi kontaktami z dziećmi.

Artykuł 10 ust. 2 dyrektywy 2011/93/UE stanowi, że państwa członkowskie podejmują środki niezbędne do zapewnienia pracodawcom podczas rekrutowania osób do celów działalności zawodowej lub wolontariackiej związanej z bezpośrednimi i regularnymi kontaktami z dziećmi prawa uzyskiwania, zgodnie z prawem krajowym – wszelkimi właściwymi sposobami, takimi jak bezpośredni dostęp do informacji, dostęp na wniosek lub uzyskanie informacji od danej osoby – informacji o wyrokach skazujących za przestępstwa, o których mowa w dyrektywie 2011/93/UE, odnotowanych w rejestrze karnym lub o jakimkolwiek pozbawieniu praw do wykonywania działalności związanej z bezpośrednimi i regularnymi kontaktami z dziećmi wynikającym z tych wyroków skazujących.

2.2 Prawo Unii Europejskiej reguluje również zagadnienia związane z ochroną danych osobowych. W prawie pierwotnym UE należy wymienić przede

---

<sup>1</sup> Wdrożenie dyrektywy do polskiego prawa nastąpiło ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 849).

wszystkim art. 16 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), który stanowi, że każda osoba ma prawo do ochrony danych osobowych jej dotyczących. Przepis ten ustanawia zasadę prawa UE ochrony danych osobowych, mającą ogólne zastosowanie, czyli dotyczącą przetwarzania danych w sektorze prywatnym i publicznym, w tym w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Artykuł 16 ust. 1 TfUE wskazuje na potrzebę ochrony danych osobowych nie tylko w odniesieniu do przetwarzania ich przez instytucje UE, ale również w odniesieniu do przetwarzania ich przez państwa członkowskie (więcej na temat art. 16 TfUE por. A. Grzelak, Prawo do ochrony danych osobowych a konieczność walki z przestępczością. Uwagi na tle art. 16 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [w:] S. Dudzik (red.), N. Półtorak (red.), Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich, Warszawa, 2013, str. 407 i n.). Co więcej przyjmuje się, że art. 16 ust. 1 TfUE ma status normy bezpośrednio skutecznej, stając się podstawą uprawnień osób fizycznych w zakresie ochrony ich danych osobowych (J. Sobczak, Komentarz do art.16 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [w:] D. Miąsik (red.), N. Półtorak (red.), A. Wróbel (red.), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1-89), Warszawa, 2012, dostępny w systemie informacji prawnej LEX).

Artykuł 16 ust. 1 TfUE koresponduje z art. 8 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPP lub Karty), który stanowi, że każdy ma prawo do ochrony danych osobowych, które go dotyczą. Dane te muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą. Każdy ma prawo dostępu do zebranych danych, które go dotyczą, i prawo do dokonania ich sprostowania (art. 8 ust. 2 KPP). Analizując przepisy Karty Praw Podstawowych należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 51 ust. 1 KPP, postanowienia Karty mają zastosowanie do państw członkowskich w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii i w tym zakresie są zobowiązane do przestrzegania prawa i zasad z niego wynikających oraz do popierania ich stosowania zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w Traktatach. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że zasada ochrony danych osobowych wyrażona w art. 8 ust. 1 KPP, w zakresie wytyczonym zasadą prawa UE, o której mowa w art. 16 ust. 1 TfUE, ma zastosowanie do państw członkowskich.

Zgodnie z art. 52 KPP wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

Niektóre z praw przewidzianych w Karcie można interpretować korzystając z dorobku orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

(dalej: ETPCz lub Trybunał). Taką możliwość przewiduje art. 52 ust. 2 KPP, w którym jest mowa o tym, że w zakresie, w jakim Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: EKPCz lub Konwencja), ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez Konwencję.

Z tego powodu zasadę ochrony danych osobowych wyrażoną w art. 8 ust. 1 KPP można odczytywać w sposób uwzględniający wykładnię art. 8 ust. 1 EKPCz, ustanawiającego dla każdej osoby prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, mieszkania i korespondencji. Artykuł 8 ust. 2 EKPCz przewiduje wyjątki umożliwiające ingerencję władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, w przypadkach przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Co więcej, zgodnie z art. 6 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej prawa podstawowe zagwarantowane w Konwencji stanowią część prawa UE jako zasady ogólne prawa.

Na gruncie art. 8 EKPCz ukształtowało się orzecznictwo Trybunału, które dotyczy stosowania w ramach prawa karnego zasady ochrony danych osobowych, rozumianej jako prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, mieszkania i korespondencji. Wydaje się, że szczególnie istotny w tym obszarze jest wyrok ETPCz z 17 grudnia 2009 r. w sprawie *Gardel* przeciwko Francji, skarga nr 16428/05<sup>2</sup>. Trybunał ocenił w nim m.in. zgodność z art. 8 EKPCz umieszczenia danych osobowych prawomocnie skazanego sprawcy przestępstwa zgwałcenia małoletniej poniżej 15 lat w rejestrze sądowym sprawców przestępstw seksualnych. W ocenie Trybunału, powołującego się na wcześniejsze orzecznictwo, gromadzenie przez organ publiczny danych dotyczących życia prywatnego jednostki stanowi ingerencję w rozumieniu art. 8 EKPCz. Jednak ze względu na okoliczności analizowanej przez Trybunał sprawy, w szczególności cel ustanowienia tego rejestru, sądową kontrolę wpisów umieszczanych w rejestrze oraz ograniczony dostęp do rejestru, uznano, że ingerencja władzy publicznej w prawo do poszanowania życia prywatnego była uzasadniona i tym samym nie doszło do naruszenia art. 8 Konwencji.

We wtórnym prawie Unii Europejskiej występują akty prawne, które dotyczą ochrony danych osobowych, jednak żaden z nich nie obejmuje norm regulujących ochronę danych osobowych w zakresie stosowania krajowego prawa karnego w sprawach nietransgranicznych. W szczególności do tych kwestii nie ma zastosowania dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i

---

<sup>2</sup> Szerzej na temat tego wyroku: A. Sakowicz, Opinia prawna na temat możliwości prawnych wprowadzenia dodatkowych środków kontroli osób skazanych za najcięższe przestępstwa na tle seksualnym po odbyciu przez nie kary pozbawienia wolności, sygn. BAS-WAL-1080/12(2); C. Nowak, Ekspertyza na temat wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie *Gardel* przeciwko Francji, skarga nr 16428/05, sygn. BAS-WAL-1080/12(1).

Rady z 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz. Urz. UE L 281 z 23.11.1995 r., str. 31; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne: rozdział 13, tom 15, str. 355), która w art. 3 ust. 2 zawiera wyraźne wyłączenie w tym zakresie. Podobnie decyzja ramowa Rady 2008/977/WSiSW z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (Dz. Urz. UE L 350 z 30.12.2008 r., str. 60) ma zastosowanie jedynie do przetwarzania danych osobowych, które są przekazywane lub udostępniane między państwami członkowskimi w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (art. 1 decyzji ramowej 2008/977/WSiSW).

2.3 Zasady wymiany informacji pochodzących z rejestrów karnych w państwach członkowskich zostały określone w decyzji ramowej Rady 2009/315/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie organizacji wymiany informacji pochodzących z rejestru karnego pomiędzy państwami członkowskimi oraz treści tych informacji (Dz. Urz. UE L 93 z 7.4.2009 r., str. 23). Zakres przedmiotowy tego aktu dotyczy zasad przekazywania przez państwa członkowskie informacji o wyrokach skazujących wpisanych do rejestrów karnych. Tym samym należy uznać, że wskazana decyzja ramowa nie reguluje spraw objętych opiniowanym projektem ustawy.

### **3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

3.1. Analizę przedłożonego projektu ustawy należy rozpocząć od stwierdzenia, że ocenie pod kątem zgodności z prawem UE wyznaczonym dyrektywą 2011/93/UE, podlega treść proponowanej ustawy tylko w tym zakresie, w jakim wymienione w nim przepisy dotyczą dzieci w rozumieniu dyrektywy. Oznacza to, że w zakresie dotyczącym stosowania szczególnych środków ochrony, o których mowa w projekcie ustawy, wobec sprawców czynów popełnionych na szkodę osób, które ukończyły 18 lat, projekt ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej wyznaczonym dyrektywą 2011/93/UE.

Artykuł 11 ust. 1 projektu ustawy stanowi, że wykonywanie zawodu lub podejmowanie zajęcia, które łączy się z możliwością kontaktu z małoletnimi może zostać powierzone wyłącznie osobie, której dane nie zostały zamieszczone w rejestrze, niezależnie od spełnienia przez nią wymagań określonych w odrębnych przepisach. W art. 11 ust. 2 projektu ustawy zamieszczono definicję wykonywania zawodu lub podejmowania zajęcia, które łączy się z możliwością kontaktu z małoletnimi, która obejmuje wszelkie czynności związane z: edukacją, opieką, wychowaniem, ochroną zdrowia, zatrudnianiem, wypoczynkiem, rekreacją, działalnością artystyczną, sportem, kulturą, uprawianiem kultu religijnego, świadczeniem usług, których głównymi

odbiorcami są małoletni, lub skierowanych do małoletnich, oraz obejmuje inną działalność, w której uczestniczą małoletni.

Artykuł 11 ust. 1 i 2 projektu ustawy nie jest sprzeczny z art. 10 ust. 1 dyrektywy 2011/93/UE w zakresie, w którym projekt ustanawia zakaz wykonywania zawodu lub podejmowania zajęcia związanego z bezpośrednimi i regularnymi kontaktami z osobami małoletnimi przez osobę, której dane zostały umieszczone w rejestrze w związku z prawomocnym skazaniem za przestępstwo wymienione w rozdziale XXV Kodeksu karnego, popełnione na szkodę małoletniego.

Na marginesie należy stwierdzić, że obowiązujący art. 41 § 1a kk stanowi, że sąd może orzec zakaz zajmowania wszelkich lub określonych stanowisk, wykonywania wszelkich lub określonych zawodów albo działalności, związanych z wychowaniem, edukacją, leczeniem małoletnich lub z opieką nad nimi, na zawsze w razie skazania na karę pozbawienia wolności za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę małoletniego. Natomiast zgodnie z art. 41 § 1b kk sąd obligatoryjnie orzeka taki zakaz na zawsze w razie ponownego skazania sprawcy w warunkach określonych w art. 41 § 1a kk.

W art. 9 projektu ustawy przewidziano, że dane z rejestru winny być dostępne bez ograniczeń i publikowane na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości. Przepis ten realizuje cel wskazany w art. 10 ust. 2 dyrektywy 2011/93/UE w zakresie, w którym pracodawcy podczas rekrutowania osób do celów działalności zawodowej lub wolontariackiej związanej z bezpośrednimi i regularnymi kontaktami z dziećmi będą mogli za pośrednictwem upublicznionego rejestru uzyskać informacje o wyrokach skazujących za przestępstwa przeciwko seksualności i obyczajności popełnione na szkodę małoletnich.

Analizując art. 10 ust. 2 dyrektywy 2011/93/UE należy zasygnalizować, że w motywie 41 preambuły do tego aktu jest mowa o tym, że z należyтым uwzględnieniem różnych tradycji prawnych państw członkowskich dyrektywa uwzględnia fakt, że dostęp do rejestru karnego mają jedynie właściwe organy lub osoba zainteresowana. Motyw 43 stanowi wprost, że państwa członkowskie mogą rozważyć przyjęcie wobec przestępców dodatkowych środków administracyjnych, takich jak umieszczenie osób skazanych za przestępstwa, o których mowa w dyrektywie, w rejestrach przestępców seksualnych. Dostęp do tych rejestrów powinien być poddany ograniczeniu zgodnie z krajowymi zasadami konstytucyjnymi i obowiązującymi normami ochrony danych, np. przez ograniczenie dostępu jedynie do organów wymiaru sprawiedliwości lub egzekwowania prawa. Z treści wskazanych motywów wynika, że celem dyrektywy 2011/93/UE nie jest ustanowienie nieograniczonego dostępu do narodowych rejestrów karnych w odniesieniu do danych dotyczących osób prawomocnie skazanych za przestępstwa seksualne popełnione na szkodę małoletnich. W tym miejscu analizy postanowień dyrektywy należy przywołać

ugruntowaną w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zasadę, zgodnie z którą preambuła aktu prawa UE nie ma mocy prawnie wiążącej i nie może być powoływana ani dla uzasadnienia odstępstw od przepisów danego aktu, ani w celu wykładni tych przepisów w sposób oczywiście sprzeczny z ich brzmieniem (por. wyrok z 2 kwietnia 2009 r. w sprawie C-134/08 Hauptzollamt Bremen przeciwko J.E. Tyson Parketthandel GmbH hanse j., Zb. Orz. 2009, s. I-02875, pkt 16 lub wyrok z 24 listopada 2005 r. w sprawie C-136/04 Deutsches Milch-Kontor GmbH przeciwko Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Zb. Orz. 2005, s. I-10095, pkt 32). Wobec braku wiążącego prawnie charakteru postanowień preambuły dyrektywy 2011/93/UE, jej fragmenty dotyczące ograniczeń dostępu do rejestrów przestępców stanowią wskazówkę interpretacyjną do wykładni postanowień tej dyrektywy.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że projekt ustawy wykracza poza cel określony w dyrektywie 2011/93/UE w zakresie, w którym w art. 9 projektu przewidziano nieograniczony dostęp na stronie internetowej do danych z rejestru. Równocześnie trzeba wskazać, że art. 82 ust. 2 oraz art. 83 ust. 1 TfUE, które są podstawą prawną przyjęcia dyrektywy 2011/93/UE, ograniczają kompetencje Parlamentu Europejskiego i Rady do stanowienia norm minimalnych w drodze dyrektyw. Zgodnie z art. 82 ust. 2 akapit trzeci TfUE przyjęcie norm minimalnych nie stanowi przeszkody dla państw członkowskich w utrzymaniu lub ustanowieniu wyższego poziomu ochrony osób (por. A. Grzelak, Komentarz do art. 82 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [w:] D. Miąsik (red.), N. Półtorak (red.), A. Wróbel (red.), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1-89), Warszawa, 2012, dostępny w systemie informacji prawnej LEX).

W tej sytuacji można przyjąć, że wobec ustanowienia w dyrektywie 2011/93/UE jedynie minimalnego standardu ochrony, dopuszczalne jest ustanowienie krajowych przepisów, które wykraczają poza ten standard. W tym świetle należy stwierdzić, że art. 9 projektu ustawy nie jest sprzeczny z postanowieniami dyrektywy 2011/93/UE, w szczególności z jej art. 10 ust. 2.

3.2 Przepisy projektu ustawy należy ocenić pod kątem ustalonego stanu prawa UE w zakresie ochrony danych osobowych. Zgodnie z art. 5 projektu ustawy w rejestrze umieszcza się informacje o osobach prawomocnie skazanych za przestępstwa na tle seksualnym, które obejmują takie dane jak m.in.: imiona, nazwisko, nazwisko rodowe, datę i miejsce urodzenia, imiona rodziców, obywatelstwo, nazwisko rodowe matki, miejsce zamieszkania, zawód wyuczony i wykonywany, numer PESEL, numer i seria dowodu osobistego, a także dane o aktualnym miejscu pobytu, wzrost, kolor oczu, płeć. W rejestrze umieszcza się również fotografię osoby prawomocnie skazanej.

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że wśród wymienionych w art. 5 projektu ustawy informacji występują również dane innych osób niż osoby prawomocnie skazanej za przestępstwo na tle seksualnym. Wśród wyliczonych

informacji występują: imiona rodziców, nazwisko rodowe skazanego oraz nazwisko rodowe matki skazanego. Są to dane osobowe rodziców osoby skazanej.

Nie ulega wątpliwości, że dane wskazane w art. 5 projektu ustawy stanowią dane osobowe. Informacje zamieszczane w rejestrze pobierane są z Krajowego Rejestru Karnego oraz z ewidencji wydawanych i utraconych dowodów osobistych prowadzonej przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Rejestr prowadzony jest przez Biuro Informacyjne Krajowego Rejestru Karnego, wchodzące w skład Ministerstwa Sprawiedliwości, w formie informatycznej bazy danych (art. 4 ust. 2 i 3 projektu ustawy).

Dane umieszczane są w rejestrze w razie prawomocnego skazania za przestępstwo na tle seksualnym, chyba że sąd orzeknie o niezamieszczaniu danych w rejestrze, jeśli uzna, że ich umieszczenie prowadziło do pokrzywdzenia ofiary lub niewspółmiernie surowych skutków dla skazanego (art. 6 w zw. z art. 12 projektu ustawy). Zgodnie z art. 9 projektu ustawy dane z rejestru są dostępne bez ograniczeń i publikowane na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości. Usunięcie danych z rejestru następuje wraz z usunięciem danych z Krajowego Rejestru Karnego (art. 10 projektu ustawy).

Na gruncie ustalonego stanu prawa UE należy stwierdzić, że gromadzenie przez Biuro Informacyjne Krajowego Rejestru Karnego danych o osobach prawomocnie skazanych za przestępstwa na tle seksualnym oraz zasady udostępniania tych danych określone w projekcie ustawy stanowią ingerencję w prawo do ochrony danych osobowych, o którym mowa w art. 16 ust. 1 TfUE oraz art. 8 ust. 1 KPP, a także w prawo do prywatności, o którym mowa w art. 8 ust. 1 EKPCz. Należy ocenić, czy ta ingerencja jest uprawniona na tle przesłanek określających wyłączenia stosowania prawa ochrony danych osobowych w prawie UE. W kontekście tej analizy należy dokonać podziału danych objętych rejestrem na dane osobowe dotyczące wyłącznie osoby skazanej oraz dane obejmujące informacje identyfikujące również inne osoby, tj. rodziców skazanego.

Zgodnie z informacjami przedstawionymi w pkt 2.2 niniejszej opinii, zakres stosowania traktatowej zasady prawa do ochrony danych osobowych, w tym również wyjątków od jej stosowania, należy odtworzyć na podstawie odpowiednich przepisów Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Artykuł 8 ust. 2 KPP stanowi, że dane osobowe muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą. Natomiast art. 52 KPP przewiduje, że wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności, a ograniczenia, z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego

uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób. Dodatkowych przesłanek odstąpienia od zasady ochrony danych osobowych, której korelatem na gruncie EKPCz jest prawo do życia prywatnego i rodzinnego, mieszkania i korespondencji, dostarcza art. 8 ust. 2 EKPCz stanowiący, że wyjątki umożliwiające ingerencję władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, dotyczą przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.

Z perspektywy przedstawionych przepisów w pierwszej kolejności należy stwierdzić, że odstępstwo od zasady pełnej ochrony danych osobowych przewidziane ma być w projektowanej ustawie, więc warunek formalny wymieniony we wszystkich powołanych wyżej przepisach jest spełniony.

W odniesieniu do danych osobowych dotyczących bezpośrednio osoby prawomocnie skazanej nie budzą wątpliwości cele gromadzenia w rejestrze tych danych. Są nim przede wszystkim zapobieganie poważnym przestępstwom, w szczególności zwalczanie powrotu do przestępstwa, oraz ułatwienie identyfikacji ich sprawców (przesłanka wskazana w orzecznictwie Trybunału)<sup>3</sup>. Ponadto uzasadnieniem dla ustanowienia rejestru jest ochrona innych osób, w szczególności osób pokrzywdzonych tymi przestępstwami, w tym dzieci będących ofiarami przestępstw na tle seksualnym. W wyroku w sprawie *Gardel* ETPCz, powołując się również na swoje wcześniejsze orzeczenia<sup>4</sup>, wskazał wprost, że nadużycia seksualne stanowią niezaprzeczalnie haniebny rodzaj występków, które szczególnie uderzają w ofiary, a dzieci i inne osoby bezradne mają prawo do ochrony ze strony państwa w postaci skutecznej prewencji zabezpieczającej je przed tak poważnymi formami ingerencji w fundamentalne aspekty ich życia prywatnego.

Gromadzenie i przetwarzanie w rejestrze danych osobowych osób trzecich narusza ich prawo do prywatności i wydaje się być nieproporcjonalne do celów ustanowienia rejestru. Przede wszystkim należy stwierdzić, że w projekcie ustawy występują dane osobowe dostatecznie identyfikujące osobę skazaną, takie jak jej imię, nazwisko, miejsce zamieszkania, miejsce aktualnego pobytu, numer PESEL, informacje o wizerunku. Nie jest konieczne dodatkowe gromadzenie i przetwarzanie w rejestrze danych, które są związane z osobą skazaną, ale równocześnie są danymi osobowymi osób trzecich.

Gromadzenie i przetwarzanie danych osób trzecich w rejestrze stanowi środek nieproporcjonalny do osiągnięcia celów ustanowienia rejestru sprawców przestępstw seksualnych, które wiążą się z zapobieganiem przestępstwom, ochroną pokrzywdzonych oraz innych członków społeczeństwa przed tymi sprawcami. Mając powyższe na uwadze należy uznać, że projekt ustawy jest

<sup>3</sup> Wyrok w sprawie *Gardel*, pkt. 63.

<sup>4</sup> W szczególności wymienić należy wyrok ETPCz z 22 października 1996 r. w sprawie *Stubbings* i inni p. W. Brytanii, nr skarg 22083/93 i 22095/93.



sprzeczny w prawem do ochrony danych osobowych osób trzecich, a w szczególności z prawem do prywatności, w zakresie, w którym przewiduje gromadzenie i przetwarzanie danych osobowych osób trzecich.

Mechanizm sądowej kontroli umieszczania w rejestrze danych dotyczących osób prawomocnie skazanych, przewidziany w projekcie ustawy nie narusza standardu ochrony danych osobowych. Z utrwalonego orzecznictwa ETPCz wynika, że przepisy o gromadzeniu danych osobowych powinny przewidywać niezależną kontrolę przesłanek przechowywania danych na podstawie precyzyjnych kryteriów (wyrok w sprawie *Gardel*, pkt 69, wyrok z 4 grudnia 2008 r. w sprawie *S i Marper* przeciwko W. Brytanii, nr skarg 30562/04 i 30566/04, pkt 119).

W projekcie ustawy wskazano, że z jednej strony, sąd na podstawie art. 6 w zw. z art. 12 projektu ustawy każdorazowo skazując oskarżonego za przestępstwo na tle seksualnym winien dokonać oceny, w oparciu o przesłanki ustawowe, zasadności wyłączenia zamieszczenia danych skazanego w rejestrze. Artykuł 12 projektu stanowi, że sąd orzeknie o nieumieszczeniu danych, gdy umieszczenie prowadzioby do pokrzywdzenia ofiary lub niewspółmiernie surowych skutków dla skazanego. Z drugiej strony, w przypadku, o którym mowa w art. 17 projektu ustawy, gdy w rejestrze zamieszcza się pochodzące z Krajowego Rejestru Karnego dane o osobach prawomocnie skazanych za przestępstwo na tle seksualnym przed wejściem w życie proponowanej ustawy, przed umieszczeniem tych danych należy powiadomić osobę skazaną, której przysługuje prawo zwrócenia się do sądu z wnioskiem o odstąpienie od umieszczenia jej danych w rejestrze. Sąd także w tym przypadku podejmuje decyzję na podstawie przesłanek określonych w art. 12 projektu ustawy. Osoba skazana ma prawo wziąć udział w posiedzeniu sądu w przedmiocie rozpoznania takiego wniosku, a na postanowienie wydane w tej sprawie przysługuje zażalenie (art. 17 ust. 4 i 5 projektu ustawy).

Wątpliwości z punktów widzenia ustalonego prawa UE w zakresie ochrony danych osobowych budzi udostępnianie danych z rejestru bez ograniczeń i publikowanie ich na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości, o którym mowa w art. 9 projektu ustawy. Przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie *Gardel* było umieszczenie danych osoby skazanej w bazie, do której dostęp miały organy wymiaru sprawiedliwości oraz zamknięty krąg podmiotów administracji publicznej. Trybunał orzekł w tej sprawie, że mimo tego, iż dostęp do danych mają oprócz sądu i policji również organy administracyjne, jest on jednak limitowany, ponieważ dotyczy organów zobowiązanych do poufności, w okolicznościach dokładnie określonych (wyrok w sprawie *Gardel*, pkt. 70). Trybunał stwierdził, że ustawodawstwo wewnętrzne musi zapewnić istnienie odpowiednich mechanizmów, aby uniemożliwić używanie danych osobowych niezgodne z gwarancjami przewidzianymi w art. 8 EKPCz (wyrok w sprawie *Gardel*, pkt 62; wyrok ETPCz z 25 lutego 1997 r. w sprawie *Z* przeciwko Finlandii, pkt 95). W ocenie ETPCz wyrażonej w

analizowanym wyroku w sprawie *Gardel* prawo krajowe musi ustanawiać gwarancje zapewniające skuteczną ochronę zarejestrowanych danych osobowych przed nieodpowiednim lub niewłaściwym użyciem.

Artykuł 9 projektu ustawy należy interpretować w sposób zakładający, że nie będzie żadnych kryteriów przedmiotowego ograniczenia dostępu do danych z rejestru. Również krąg podmiotów mających do nich dostęp będzie nieograniczony. Wybór formy udostępnienia danych osobowych na stronie internetowej oznacza, że nie będzie formalnej procedury wystąpienia o udostępnienie danych osobowych podlegającej kontroli. Nie można również wykluczyć dalszego powielania i przetwarzania przez osoby trzecie danych osobowych uzyskanych ze strony internetowej.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że art. 9 projektu ustawy jest sprzeczny z zasadą ochrony danych osobowych wyrażonej w art. 16 ust. 1 TfUE, w tym z prawem do poszanowania życia prywatnego w zakresie, w którym nie ustanowiono gwarancji zapewniających skuteczną ochronę danych osobowych umieszczonych w rejestrze, które mają być udostępniane bez ograniczeń i publikowane na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości.

#### **4. Konkluzja**

Poselski projekt ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i o zmianie niektórych innych ustaw jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej w zakresie, w którym przewiduje gromadzenie i przetwarzanie danych osobowych osób trzecich oraz udostępnianie danych osobowych z rejestru bez ograniczeń i publikowanie ich na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości.

Szef Kancelarii Sejmu

Lech Czapla

Warszawa, 15 stycznia 2014 r.

BAS-WAPEiM-3261/13

Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

### **Opinia**

**w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i o zmianie niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Beata Kempa) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu**

W projekcie ustawy proponuje się przyjęcie szczególnych środków ochrony obywateli przed przestępczością na tle seksualnym, która w rozumieniu projektu obejmuje przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wymienione w rozdziale XXV Kodeksu karnego (dalej: kk), z wyłączeniem art. 202 § 1, art. 204 § 1 i 2 oraz art. 203 kk, chyba że zostały popełnione na szkodę małoletniego (dalej: przestępstwa lub przestępczość na tle seksualnym).

Szczególnymi środkami ochrony przewidzianymi w art. 3 proponowanej ustawy są: rejestr sprawców przestępstw na tle seksualnym (zwany dalej: rejestrem); zakazy wykonywania przez sprawców przestępstw na tle seksualnym niektórych rodzajów zatrudnienia lub podejmowania określonych rodzajów zajęć; obowiązki pracodawców i innych organizatorów przedsięwzięć z udziałem małoletnich; określenie miejsc szczególnego zagrożenia i zasad ich monitoringu oraz obowiązki organów państwa i samorządu terytorialnego (policyjna mapa zagrożeń). Ponadto, w projekcie proponuje się nowelizacje: ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, ze zm.), ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz. U. z 2012 r. poz. 654, ze zm.) oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.).

Opiniowany projekt ustawy jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej w zakresie, w którym przewiduje gromadzenie i przetwarzanie danych osobowych osób trzecich oraz udostępnianie danych osobowych z rejestru bez ograniczeń i publikowanie ich na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości.

Poselski projekt ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i o zmianie niektórych innych ustaw **nie jest** projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu.

Szef Kancelarii Sejmu

Lech Czapla



**Solidarna  
Polska**

Warszawa, dnia 8 lipca 2014 r.

**Beata Kempa**  
**Wiceprzewodnicząca Koła Poselskiego**  
**Solidarna Polska**

**Szanowna Pani Ewa Kopacz**  
**Marszałek Sejmu**  
**Rzeczypospolitej Polskiej**

Na podstawie art. 36 ust. 1a Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, działając jako reprezentant wnioskodawców, składam autopoprawki do projektu ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i o zmianie niektórych innych ustaw.

**Z wyrazami szacunku,**  
**Beata Kempa**

**Wiceprzewodnicząca Koła Poselskiego**  
**Solidarna Polska**

**AUTOPOPRAWKI**  
**DO PROJEKTU USTAWY O PRZECIWDZIAŁANIU ZAGROŻENIOM PRZESTĘPCZOŚCIĄ NA TLE**  
**SEKSUALNYM I O ZMIANIE NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW.**

1) Art. 9 otrzymuje brzmienie:

Art. 9. 1. Dane z Rejestru są publikowane na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości.

2. Każda z osób, której dane umieszczone są w rejestrze posiada prawo do ich zmiany lub poprawienia.

2) Art. 17 otrzymuje brzmienie:

„Art. 17. 1. W terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, na podstawie postanowienia, o którym mowa w ust. 3, w Rejestrze zamieszcza się dane o sprawcach przestępstw określonych w art. 2 oraz przestępstw, odpowiadających tym przestępstwom, jeżeli skazanie nastąpiło na podstawie przepisów ustaw karnych obowiązujących w chwili popełnienia czynu, jeżeli dane o sprawcach tych przestępstw znajdują się w Krajowym Rejestrze Karnym.

2. Przepis art. 12 stosuje się odpowiednio w stosunku do sprawcy przestępstwa, o którym mowa w ust. 1.

3. W przedmiocie umieszczenia danych skazanego w Rejestrze orzeka sąd, który wydał wyrok w pierwszej instancji, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Odpis prawomocnego postanowienia sąd niezwłocznie przekazuje do Biura Informacyjnego Krajowego Rejestru Karnego.

4. W posiedzeniu ma prawo wziąć udział prokurator, skazany i jego obrońca oraz pokrzywdzony i jego pełnomocnik.

5. Na postanowienie w przedmiocie umieszczenia danych w rejestrze przysługuje zażalenie.”

**Z wyrazami szacunku,**  
**Beata Kempa**

**Wiceprzewodnicząca Koła Poselskiego**  
**Solidarna Polska**

## **UZASADNIENIE**

Pierwszą z autopoprawek dostosowuje się wprowadzaną regulację do obowiązującej ustawy o ochronie danych osobowych zgodnie z opiniami wydanymi w toku prac nad ustawą, dając uprawnienie podmiotowi, którego dane zostaną zmieszczone w rejestrze do ich zmiany lub poprawienia.

Druga autopoprawka – zgodnie z sugestiami zamieszczonymi w opiniach wydanych w toku prac nad projektem ustawy - wprowadza natomiast w stosunku do osób, które w dniu wejścia w życie były już skazane na podstawie przepisów ustaw karnych obowiązujących w chwili popełnienia czynu, jako zasadę wpisanie danych do rejestru tylko i wyłącznie na podstawie odpowiedniego postanowienia sądu, na które stronom postępowania przysługiwać będzie zażalenie.

**Z wyrazami szacunku,  
Beata Kempa**

**Wiceprzewodnicząca Koła Poselskiego  
Solidarna Polska**

Warszawa, 24 lipca 2014 r.

BAS-WAPEiM-1635/14

Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna**  
**w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i o zmianie niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Beata Kempa) w wersji uwzględniającej autopoprawkę wniesioną 8 lipca 2014 r.**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

**1. Przedmiot projektu ustawy**

W projekcie ustawy proponuje się przyjęcie szczególnych środków ochrony obywateli przed przestępczością na tle seksualnym, która w rozumieniu projektu obejmuje przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wymienione w rozdziale XXV Kodeksu karnego (dalej: kk), z wyłączeniem art. 202 § 1, art. 204 § 1 i 2 oraz art. 203 kk, chyba że zostały popełnione na szkodę małoletniego (dalej: przestępstwa lub przestępczość na tle seksualnym).

Szczególnymi środkami ochrony przewidzianymi w art. 3 proponowanej ustawy są: rejestr sprawców przestępstw na tle seksualnym (zwany dalej: rejestrem); zakazy wykonywania przez sprawców przestępstw na tle seksualnym niektórych rodzajów zatrudnienia lub podejmowania określonych rodzajów zajęć; obowiązki pracodawców i innych organizatorów przedsięwzięć z



udziałem małoletnich; określenie miejsc szczególnego zagrożenia i zasad ich monitoringu oraz obowiązki organów państwa i samorządu terytorialnego (policyjna mapa zagrożeń). Ponadto, w projekcie proponuje się nowelizacje: ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, ze zm.), ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz. U. z 2012 r. poz. 654, ze zm.) oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.).

Zgłoszona przez projektodawców autopoprawka obejmuje modyfikację art. 9 projektu ustawy, który dotyczy udostępniania danych z rejestru. Zaproponowana zmiana w tym zakresie dotyczy przede wszystkim dodania ustępu 2 do tego artykułu, przyznającego każdej osobie, której dane umieszczone są w rejestrze, prawo do ich zmiany lub poprawienia.

Mimo usunięcia przez projektodawców w autopoprawce z proponowanego art. 9 zwrotu o udostępnianiu danych bez ograniczeń, nie wprowadzono dodatkowych kryteriów warunkujących dostęp do tych danych. Nie zmieniono względem pierwotnej wersji projektu ustawy sposobu publikowania danych z rejestru. Zgodnie z propozycją projektodawców, ma się to odbywać za pośrednictwem ogólnie dostępnej strony internetowej.

Ponadto w autopoprawce zmodyfikowano określone w art. 17 projektu ustawy zasady umieszczania danych w rejestrze.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie roku od ogłoszenia.

## **2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy**

2.1 Zapobieganie przestępstwom związanym z niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych i wykorzystywaniem seksualnym dzieci, pornografią dziecięcą oraz nagabywaniem dzieci do celów seksualnych oraz ochroną pokrzywdzonych w wyniku tych przestępstw jest przedmiotem 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, zastępującej decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW (Dz. Urz. UE L 335, z 17.12.2011 r., str.1 ze sprostowaniem opubl. w Dz. Urz. UE L 18 z 21.1.2012 r., str.7 ; dalej: dyrektywa 2011/93/UE). Dyrektywa określa przestępstwa związane z niegodziwym traktowaniem dzieci, w tym związane z czynnościami seksualnymi podejmowanymi wobec dzieci, z pornografią dziecięcą, z nagabywaniem dzieci do celów seksualnych. Termin implementacji przepisów tej dyrektywy upłynął 18 grudnia 2013 r. (por. art. 27 tej dyrektywy)<sup>1</sup>. W art. 2 lit. a dyrektywy 2011/93/UE jest definicja pojęcia dziecka używanego w tym akcie, zgodnie z którą jest nim każda osoba w wieku poniżej 18 lat.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 dyrektywy 2011/93/UE, aby zapobiec ryzyku ponownego popełnienia przestępstwa, państwa członkowskie podejmują

---

<sup>1</sup> Wdrożenie dyrektywy do polskiego prawa nastąpiło ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 849).

niezbędne środki służące temu, by na osobę fizyczną, która została skazana za którekolwiek z przestępstw, o których mowa w dyrektywie, mógł zostać nałożony czasowy lub stały zakaz wykonywania przynajmniej zawodowej działalności związanej z bezpośrednimi i regularnymi kontaktami z dziećmi.

Artykuł 10 ust. 2 dyrektywy 2011/93/UE stanowi, że państwa członkowskie podejmują środki niezbędne do zapewnienia pracodawcom podczas rekrutowania osób do celów działalności zawodowej lub wolontariackiej związanej z bezpośrednimi i regularnymi kontaktami z dziećmi prawa uzyskiwania, zgodnie z prawem krajowym – wszelkimi właściwymi sposobami, takimi jak bezpośredni dostęp do informacji, dostęp na wniosek lub uzyskanie informacji od danej osoby – informacji o wyrokach skazujących za przestępstwa, o których mowa w dyrektywie 2011/93/UE, odnotowanych w rejestrze karnym lub o jakimkolwiek pozbawieniu praw do wykonywania działalności związanej z bezpośrednimi i regularnymi kontaktami z dziećmi wynikającym z tych wyroków skazujących.

2.2 Prawo Unii Europejskiej reguluje również zagadnienia związane z ochroną danych osobowych. W prawie pierwotnym UE należy wymienić przede wszystkim art. 16 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), który stanowi, że każda osoba ma prawo do ochrony danych osobowych jej dotyczących. Przepis ten ustanawia zasadę prawa UE ochrony danych osobowych, mającą ogólne zastosowanie, czyli dotyczącą przetwarzania danych w sektorze prywatnym i publicznym, w tym w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Artykuł 16 ust. 1 TfUE wskazuje na potrzebę ochrony danych osobowych nie tylko w odniesieniu do przetwarzania ich przez instytucje UE, ale również w odniesieniu do przetwarzania ich przez państwa członkowskie (więcej na temat art. 16 TfUE por. A. Grzelak, *Prawo do ochrony danych osobowych a konieczność walki z przestępczością. Uwagi na tle art. 16 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* [w:] S. Dudzik (red.), N. Półtorak (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa, 2013, str. 407 i n.). Co więcej przyjmuje się, że art. 16 ust. 1 TfUE ma status normy bezpośrednio skutecznej, stając się podstawą uprawnień osób fizycznych w zakresie ochrony ich danych osobowych (J. Sobczak, *Komentarz do art. 16 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* [w:] D. Miąsik (red.), N. Półtorak (red.), A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1-89)*, Warszawa, 2012, dostępny w systemie informacji prawnej LEX).

Artykuł 16 ust. 1 TfUE koresponduje z art. 8 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPP lub Karty), który stanowi, że każdy ma prawo do ochrony danych osobowych, które go dotyczą. Dane te muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą. Każdy ma prawo dostępu do zebranych danych, które go dotyczą, i prawo do

dokonania ich sprostowania (art. 8 ust. 2 KPP). Analizując przepisy Karty Praw Podstawowych należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 51 ust. 1 KPP, postanowienia Karty mają zastosowanie do państw członkowskich w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii i w tym zakresie są zobowiązane do przestrzegania prawa i zasad z niego wynikających oraz do popierania ich stosowania zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w Traktatach. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że zasada ochrony danych osobowych wyrażona w art. 8 ust. 1 KPP, w zakresie wytyczonym zasadą prawa UE, o której mowa w art. 16 ust. 1 TfUE, ma zastosowanie do państw członkowskich.

Zgodnie z art. 52 KPP wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

Niektóre z praw przewidzianych w Karcie można interpretować korzystając z dorobku orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz lub Trybunał). Taką możliwość przewiduje art. 52 ust. 2 KPP, w którym jest mowa o tym, że w zakresie, w jakim Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: EKPCz lub Konwencja), ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez Konwencję.

Z tego powodu zasadę ochrony danych osobowych wyrażoną w art. 8 ust. 1 KPP można odczytywać w sposób uwzględniający wykładnię art. 8 ust. 1 EKPCz, ustanawiającego dla każdej osoby prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, mieszkania i korespondencji. Artykuł 8 ust. 2 EKPCz przewiduje wyjątki umożliwiające ingerencję władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, w przypadkach przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Co więcej, zgodnie z art. 6 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej prawa podstawowe zagwarantowane w Konwencji stanowią część prawa UE jako zasady ogólne prawa.

Na gruncie art. 8 EKPCz ukształtowało się orzecznictwo Trybunału, które dotyczy stosowania w ramach prawa karnego zasady ochrony danych osobowych, rozumianej jako prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, mieszkania i korespondencji. Wydaje się, że szczególnie istotny w tym obszarze jest wyrok ETPCz z 17 grudnia 2009 r. w sprawie *Gardel* przeciwko Francji, skarga nr 16428/05<sup>2</sup>. Trybunał oceniał w nim m.in. zgodność

---

<sup>2</sup> Szerzej na temat tego wyroku: A. Sakowicz, Opinia prawna na temat możliwości prawnych wprowadzenia dodatkowych środków kontroli osób skazanych za najcięższe przestępstwa na tle seksualnym po odbyciu przez nie kary pozbawienia wolności, sygn. BAS-WAL-1080/12(2); C. Nowak, Ekspertyza na temat wyroku

z art. 8 EKPCz umieszczenia danych osobowych prawomocnie skazanego sprawcy przestępstwa zgwałcenia małoletniej poniżej 15 lat w rejestrze sądowym sprawców przestępstw seksualnych. W ocenie Trybunału, powołującego się na wcześniejsze orzecznictwo, gromadzenie przez organ publiczny danych dotyczących życia prywatnego jednostki stanowi ingerencję w rozumieniu art. 8 EKPCz. Jednak ze względu na okoliczności analizowanej przez Trybunał sprawy, w szczególności cel ustanowienia tego rejestru, sądową kontrolę wpisów umieszczanych w rejestrze oraz ograniczony dostęp do rejestru, uznano, że ingerencja władzy publicznej w prawo do poszanowania życia prywatnego była uzasadniona i tym samym nie doszło do naruszenia art. 8 Konwencji.

We wtórnym prawie Unii Europejskiej występują akty prawne, które dotyczą ochrony danych osobowych, jednak żaden z nich nie obejmuje norm regulujących ochronę danych osobowych w zakresie stosowania krajowego prawa karnego w sprawach nietransgranicznych. W szczególności do tych kwestii nie ma zastosowania dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz. Urz. UE L 281 z 23.11.1995 r., str. 31; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne: rozdział 13, tom 15, str. 355), która w art. 3 ust. 2 zawiera wyraźne wyłączenie w tym zakresie. Podobnie decyzja ramowa Rady 2008/977/WSiSW z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (Dz. Urz. UE L 350 z 30.12.2008 r., str. 60) ma zastosowanie jedynie do przetwarzania danych osobowych, które są przekazywane lub udostępniane między państwami członkowskimi w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (art. 1 decyzji ramowej 2008/977/WSiSW).

2.3 Zasady wymiany informacji pochodzących z rejestrów karnych w państwach członkowskich zostały określone w decyzji ramowej Rady 2009/315/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie organizacji wymiany informacji pochodzących z rejestru karnego pomiędzy państwami członkowskimi oraz treści tych informacji (Dz. Urz. UE L 93 z 7.4.2009 r., str. 23). Zakres przedmiotowy tego aktu dotyczy zasad przekazywania przez państwa członkowskie informacji o wyrokach skazujących wpisanych do rejestrów karnych. Tym samym należy uznać, że wskazana decyzja ramowa nie reguluje spraw objętych opiniowanym projektem ustawy.

### **3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

3.1. Analizę przedłożonego projektu ustawy należy rozpocząć od stwierdzenia, że ocenie pod kątem zgodności z prawem UE wyznaczonym

---

Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie Gardel przeciwko Francji, skarga nr 16428/05, sygn. BAS-WAL-1080/12(1).

dyrektywą 2011/93/UE, podlega treść proponowanej ustawy tylko w tym zakresie, w jakim wymienione w nim przepisy dotyczą dzieci w rozumieniu dyrektywy. Oznacza to, że w zakresie dotyczącym stosowania szczególnych środków ochrony, o których mowa w projekcie ustawy, wobec sprawców czynów popełnionych na szkodę osób, które ukończyły 18 lat, projekt ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej wyznaczonym dyrektywą 2011/93/UE.

Artykuł 11 ust. 1 projektu ustawy stanowi, że wykonywanie zawodu lub podejmowanie zajęcia, które łączy się z możliwością kontaktu z małoletnimi może zostać powierzone wyłącznie osobie, której dane nie zostały zamieszczone w rejestrze, niezależnie od spełnienia przez nią wymagań określonych w odrębnych przepisach. W art. 11 ust. 2 projektu ustawy zamieszczono definicję wykonywania zawodu lub podejmowania zajęcia, które łączy się z możliwością kontaktu z małoletnimi, która obejmuje wszelkie czynności związane z: edukacją, opieką, wychowaniem, ochroną zdrowia, zatrudnianiem, wypoczynkiem, rekreacją, działalnością artystyczną, sportem, kulturą, uprawianiem kultu religijnego, świadczeniem usług, których głównymi odbiorcami są małoletni, lub skierowanych do małoletnich, oraz obejmuje inną działalność, w której uczestniczą małoletni.

Artykuł 11 ust. 1 i 2 projektu ustawy nie jest sprzeczny z art. 10 ust. 1 dyrektywy 2011/93/UE w zakresie, w którym projekt ustanawia zakaz wykonywania zawodu lub podejmowania zajęcia związanego z bezpośrednimi i regularnymi kontaktami z osobami małoletnimi przez osobę, której dane zostały umieszczone w rejestrze w związku z prawomocnym skazaniem za przestępstwo wymienione w rozdziale XXV Kodeksu karnego, popełnione na szkodę małoletniego.

Na marginesie należy stwierdzić, że obowiązujący art. 41 § 1a kk stanowi, że sąd może orzec zakaz zajmowania wszelkich lub określonych stanowisk, wykonywania wszelkich lub określonych zawodów albo działalności, związanych z wychowaniem, edukacją, leczeniem małoletnich lub z opieką nad nimi, na zawsze w razie skazania na karę pozbawienia wolności za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę małoletniego. Natomiast zgodnie z art. 41 § 1b kk sąd obligatoryjnie orzeka taki zakaz na zawsze w razie ponownego skazania sprawcy w warunkach określonych w art. 41 § 1a kk.

W art. 9 projektu ustawy przewidziano, że dane z rejestru winny być publikowane na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości. Przepis ten realizuje cel wskazany w art. 10 ust. 2 dyrektywy 2011/93/UE w zakresie, w którym pracodawcy podczas rekrutowania osób do celów działalności zawodowej lub wolontariackiej związanej z bezpośrednimi i regularnymi kontaktami z dziećmi będą mogli za pośrednictwem upublicznionego rejestru uzyskać informacje o wyrokach skazujących za przestępstwa przeciwko seksualności i obyczajności popełnione na szkodę małoletnich.

Analizując art. 10 ust. 2 dyrektywy 2011/93/UE należy zasygnalizować, że w motywie 41 preambuły do tego aktu jest mowa o tym, że z należywym uwzględnieniem różnych tradycji prawnych państw członkowskich dyrektywa uwzględnia fakt, że dostęp do rejestru karnego mają jedynie właściwe organy lub osoba zainteresowana. Motyw 43 stanowi wprost, że państwa członkowskie mogą rozważyć przyjęcie wobec przestępców dodatkowych środków administracyjnych, takich jak umieszczenie osób skazanych za przestępstwa, o których mowa w dyrektywie, w rejestrach przestępców seksualnych. Dostęp do tych rejestrów powinien być poddany ograniczeniu zgodnie z krajowymi zasadami konstytucyjnymi i obowiązującymi normami ochrony danych, np. przez ograniczenie dostępu jedynie do organów wymiaru sprawiedliwości lub egzekwowania prawa. Z treści wskazanych motywów wynika, że celem dyrektywy 2011/93/UE nie jest ustanowienie nieograniczonego dostępu do narodowych rejestrów karnych w odniesieniu do danych dotyczących osób prawomocnie skazanych za przestępstwa seksualne popełnione na szkodę małoletnich. W tym miejscu analizy postanowień dyrektywy należy przywołać ugruntowaną w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zasadę, zgodnie z którą preambuła aktu prawa UE nie ma mocy prawnie wiążącej i nie może być powoływana ani dla uzasadnienia odstępstw od przepisów danego aktu, ani w celu wykładni tych przepisów w sposób oczywiście sprzeczny z ich brzmieniem (por. wyrok z 2 kwietnia 2009 r. w sprawie C-134/08 Hauptzollamt Bremen przeciwko J.E. Tyson Parketthandel GmbH hanse j., Zb. Orz. 2009, s. I-02875, pkt 16 lub wyrok z 24 listopada 2005 r. w sprawie C-136/04 Deutsches Milch-Kontor GmbH przeciwko Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Zb. Orz. 2005, s. I-10095, pkt 32). Wobec braku wiążącego prawnie charakteru postanowień preambuły dyrektywy 2011/93/UE, jej fragmenty dotyczące ograniczeń dostępu do rejestrów przestępców stanowią wskazówkę interpretacyjną do wykładni postanowień tej dyrektywy.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że projekt ustawy wykracza poza cel określony w dyrektywie 2011/93/UE w zakresie, w którym w art. 9 projektu przewidziano nieograniczony dostęp na stronie internetowej do danych z rejestru. Równocześnie trzeba wskazać, że art. 82 ust. 2 oraz art. 83 ust. 1 TfUE, które są podstawą prawną przyjęcia dyrektywy 2011/93/UE, ograniczają kompetencje Parlamentu Europejskiego i Rady do stanowienia norm minimalnych w drodze dyrektyw. Zgodnie z art. 82 ust. 2 akapit trzeci TfUE przyjęcie norm minimalnych nie stanowi przeszkody dla państw członkowskich w utrzymaniu lub ustanowieniu wyższego poziomu ochrony osób (por. A. Grzelak, Komentarz do art. 82 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [w:] D. Miąsik (red.), N. Półtorak (red.), A. Wróbel (red.), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1-89), Warszawa, 2012, dostępny w systemie informacji prawnej LEX).

W tej sytuacji można przyjąć, że wobec ustanowienia w dyrektywie 2011/93/UE jedynie minimalnego standardu ochrony, dopuszczalne jest

ustanowienie krajowych przepisów, które wykraczają poza ten standard. W tym świetle należy stwierdzić, że art. 9 projektu ustawy nie jest sprzeczny z postanowieniami dyrektywy 2011/93/UE, w szczególności z jej art. 10 ust. 2.

3.2 Przepisy projektu ustawy należy ocenić pod kątem ustalonego stanu prawa UE w zakresie ochrony danych osobowych. Zgodnie z art. 5 projektu ustawy w rejestrze umieszcza się informacje o osobach prawomocnie skazanych za przestępstwa na tle seksualnym, które obejmują takie dane jak m.in.: imiona, nazwisko, nazwisko rodowe, datę i miejsce urodzenia, imiona rodziców, obywatelstwo, nazwisko rodowe matki, miejsce zamieszkania, zawód wyuczony i wykonywany, numer PESEL, numer i seria dowodu osobistego, a także dane o aktualnym miejscu pobytu, wzrost, kolor oczu, płeć. W rejestrze umieszcza się również fotografię osoby prawomocnie skazanej.

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że wśród wymienionych w art. 5 projektu ustawy informacji występują również dane innych osób niż osoby prawomocnie skazanej za przestępstwo na tle seksualnym. Wśród wyliczonych informacji występują: imiona rodziców, nazwisko rodowe skazanego oraz nazwisko rodowe matki skazanego. Są to dane osobowe rodziców osoby skazanej.

Nie ulega wątpliwości, że dane wskazane w art. 5 projektu ustawy stanowią dane osobowe. Informacje zamieszczane w rejestrze pobierane są z Krajowego Rejestru Karnego oraz z ewidencji wydawanych i utraconych dowodów osobistych prowadzonej przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Rejestr prowadzony jest przez Biuro Informacyjne Krajowego Rejestru Karnego, wchodzące w skład Ministerstwa Sprawiedliwości, w formie informatycznej bazy danych (art. 4 ust. 2 i 3 projektu ustawy).

Dane umieszczane są w rejestrze w razie prawomocnego skazania za przestępstwo na tle seksualnym, chyba że sąd orzeknie o niezamieszczeniu danych w rejestrze, jeśli uzna, że ich umieszczenie prowadziłyby do pokrzywdzenia ofiary lub niewspółmiernie surowych skutków dla skazanego (art. 6 w zw. z art. 12 projektu ustawy). Zgodnie z art. 9 projektu ustawy dane z rejestru są publikowane na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości. Usunięcie danych z rejestru następuje wraz z usunięciem danych z Krajowego Rejestru Karnego (art. 10 projektu ustawy).

Na gruncie ustalonego stanu prawa UE należy stwierdzić, że gromadzenie przez Biuro Informacyjne Krajowego Rejestru Karnego danych o osobach prawomocnie skazanych za przestępstwa na tle seksualnym oraz zasady udostępniania tych danych określone w projekcie ustawy stanowią ingerencję w prawo do ochrony danych osobowych, o którym mowa w art. 16 ust. 1 TfUE oraz art. 8 ust. 1 KPP, a także w prawo do prywatności, o którym mowa w art. 8 ust. 1 EKPCz. Należy ocenić, czy ta ingerencja jest uprawniona na tle przesłanek określających wyłączenia stosowania prawa ochrony danych

osobowych w prawie UE. W kontekście tej analizy należy dokonać podziału danych objętych rejestrem na dane osobowe dotyczące wyłącznie osoby skazanej oraz dane obejmujące informacje identyfikujące również inne osoby, tj. rodziców skazanego.

Zgodnie z informacjami przedstawionymi w pkt 2.2 niniejszej opinii, zakres stosowania traktatowej zasady prawa do ochrony danych osobowych, w tym również wyjątków od jej stosowania, należy odtworzyć na podstawie odpowiednich przepisów Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Artykuł 8 ust. 2 KPP stanowi, że dane osobowe muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą. Natomiast art. 52 KPP przewiduje, że wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności, a ograniczenia, z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób. Dodatkowych przesłanek odstąpienia od zasady ochrony danych osobowych, której korelatem na gruncie EKPCz jest prawo do życia prywatnego i rodzinnego, mieszkania i korespondencji, dostarcza art. 8 ust. 2 EKPCz stanowiący, że wyjątki umożliwiające ingerencję władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, dotyczą przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.

Z perspektywy przedstawionych przepisów w pierwszej kolejności należy stwierdzić, że odstępstwo od zasady pełnej ochrony danych osobowych przewidziane ma być w projektowanej ustawie, więc warunek formalny wymieniony we wszystkich powołanych wyżej przepisach jest spełniony.

W odniesieniu do danych osobowych dotyczących bezpośrednio osoby prawomocnie skazanej nie budzą wątpliwości cele gromadzenia w rejestrze tych danych. Są nim przede wszystkim zapobieganie poważnym przestępstwom, w szczególności zwalczanie powrotu do przestępstwa, oraz ułatwienie identyfikacji ich sprawców (przesłanka wskazana w orzecznictwie Trybunału)<sup>3</sup>. Ponadto uzasadnieniem dla ustanowienia rejestru jest ochrona innych osób, w szczególności osób pokrzywdzonych tymi przestępstwami, w tym dzieci będących ofiarami przestępstw na tle seksualnym. W wyroku w sprawie *Gardel* ETPCz, powołując się również na swoje wcześniejsze orzeczenia<sup>4</sup>, wskazał wprost, że nadużycia seksualne stanowią niezaprzeczalnie haniebny rodzaj występków, które szczególnie uderzają w ofiary, a dzieci i inne osoby bezradne

<sup>3</sup> Wyrok w sprawie *Gardel*, pkt. 63.

<sup>4</sup> W szczególności wymienić należy wyrok ETPCz z 22 października 1996 r. w sprawie *Stubbings* i inni p. W. Brytanii, nr skarg 22083/93 i 22095/93.



mają prawo do ochrony ze strony państwa w postaci skutecznej prewencji zabezpieczającej je przed tak poważnymi formami ingerencji w fundamentalne aspekty ich życia prywatnego.

Gromadzenie i przetwarzanie w rejestrze danych osobowych osób trzecich narusza ich prawo do prywatności i wydaje się być nieproporcjonalne do celów ustanowienia rejestru. Przede wszystkim należy stwierdzić, że w projekcie ustawy występują dane osobowe dostatecznie identyfikujące osobę skazaną, takie jak jej imię, nazwisko, miejsce zamieszkania, miejsce aktualnego pobytu, numer PESEL, informacje o wizerunku. Nie jest konieczne dodatkowe gromadzenie i przetwarzanie w rejestrze danych, które są związane z osobą skazaną, ale równocześnie są danymi osobowymi osób trzecich.

Gromadzenie i przetwarzanie danych osób trzecich w rejestrze stanowi środek nieproporcjonalny do osiągnięcia celów ustanowienia rejestru sprawców przestępstw seksualnych, które wiążą się z zapobieganiem przestępstwom, ochroną pokrzywdzonych oraz innych członków społeczeństwa przed tymi sprawcami. Mając powyższe na uwadze należy uznać, że projekt ustawy jest sprzeczny w prawem do ochrony danych osobowych osób trzecich, a w szczególności z prawem do prywatności, w zakresie, w którym przewiduje gromadzenie i przetwarzanie danych osobowych osób trzecich.

Mechanizm sądowej kontroli umieszczania w rejestrze danych dotyczących osób prawomocnie skazanych, przewidziany w projekcie ustawy nie narusza standardu ochrony danych osobowych. Z utrwalonego orzecznictwa ETPCz wynika, że przepisy o gromadzeniu danych osobowych powinny przewidywać niezależną kontrolę przesłanek przechowywania danych na podstawie precyzyjnych kryteriów (wyrok w sprawie *Gardel*, pkt 69, wyrok z 4 grudnia 2008 r. w sprawie *S i Marper* przeciwko W. Brytanii, nr skarg 30562/04 i 30566/04, pkt 119).

W projekcie ustawy wskazano, że z jednej strony, sąd na podstawie art. 6 w zw. z art. 12 projektu ustawy każdorazowo skazując oskarżonego za przestępstwo na tle seksualnym winien dokonać oceny, w oparciu o przesłanki ustawowe, zasadności wyłączenia zamieszczenia danych skazanego w rejestrze. Artykuł 12 projektu stanowi, że sąd orzeknie o nieumieszczeniu danych, gdy umieszczenie prowadziłoby do pokrzywdzenia ofiary lub niewspółmiernie surowych skutków dla skazanego. Z drugiej strony, w przypadku, o którym mowa w art. 17 projektu ustawy, gdy w rejestrze zamieszcza się pochodzące z Krajowego Rejestru Karnego dane o osobach prawomocnie skazanych za przestępstwo na tle seksualnym przed wejściem w życie proponowanej ustawy, przed umieszczeniem tych danych należy powiadomić osobę skazaną, której przysługuje prawo zwrócenia się do sądu z wnioskiem o odstąpienie od umieszczenia jej danych w rejestrze. Sąd także w tym przypadku podejmuje decyzję na podstawie przesłanek określonych w art. 12 projektu ustawy. Osoba skazana ma prawo wziąć udział w posiedzeniu sądu w przedmiocie rozpoznania

takiego wniosku, a na postanowienie wydane w tej sprawie przysługuje zażalenie (art. 17 ust. 4 i 5 projektu ustawy).

Wątpliwości z punktów widzenia ustalonego prawa UE w zakresie ochrony danych osobowych budzi udostępnianie danych z rejestru poprzez publikowanie ich na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości, o którym mowa w art. 9 projektu ustawy. Przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie *Gardel* było umieszczenie danych osoby skazanej w bazie, do której dostęp miały organy wymiaru sprawiedliwości oraz zamknięty krąg podmiotów administracji publicznej. Trybunał orzekł w tej sprawie, że mimo tego, iż dostęp do danych mają oprócz sądu i policji również organy administracyjne, jest on jednak limitowany, ponieważ dotyczy organów zobowiązanych do poufności, w okolicznościach dokładnie określonych (wyrok w sprawie *Gardel*, pkt. 70). Trybunał stwierdził, że ustawodawstwo wewnętrzne musi zapewnić istnienie odpowiednich mechanizmów, aby uniemożliwić używanie danych osobowych niezgodne z gwarancjami przewidzianymi w art. 8 EKPCz (wyrok w sprawie *Gardel*, pkt 62; wyrok ETPCz z 25 lutego 1997 r. w sprawie *Z* przeciwko Finlandii, pkt 95). W ocenie ETPCz wyrażonej w analizowanym wyroku w sprawie *Gardel* prawo krajowe musi ustanawiać gwarancje zapewniające skuteczną ochronę zarejestrowanych danych osobowych przed nieodpowiednim lub niewłaściwym użyciem.

Artykuł 9 projektu ustawy należy interpretować w sposób zakładający, że nie będzie żadnych kryteriów przedmiotowego ograniczenia dostępu do danych z rejestru. Również krąg podmiotów mających do nich dostęp będzie nieograniczony. Wybór formy udostępnienia danych osobowych na stronie internetowej oznacza, że nie będzie formalnej procedury wystąpienia o udostępnienie danych osobowych podlegającej kontroli. Nie można również wykluczyć dalszego powielania i przetwarzania przez osoby trzecie danych osobowych uzyskanych ze strony internetowej.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że art. 9 projektu ustawy jest sprzeczny z zasadą ochrony danych osobowych wyrażonej w art. 16 ust. 1 TfUE, w tym z prawem do poszanowania życia prywatnego w zakresie, w którym nie ustanowiono gwarancji zapewniających skuteczną ochronę danych osobowych umieszczonych w rejestrze, które mają być udostępniane poprzez publikowanie ich na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości.

#### **4. Konkluzja**

Poselski projekt ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i o zmianie niektórych innych ustaw, w wersji uwzględniającej autopoprawkę wniesioną 9 lipca 2014 r., jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej w zakresie, w którym przewiduje gromadzenie i przetwarzanie danych osobowych osób trzecich oraz udostępnianie danych

osobowych z rejestru poprzez publikowanie ich na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości.

Szef Kancelarii Sejmu

Lech Czapla

Warszawa, 24 lipca 2014 r.

BAS-WAPEiM-1636/14

Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

### **Opinia**

**w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i o zmianie niektórych innych ustaw, w wersji uwzględniającej autopoprawkę wniesioną 8 lipca 2014 r., (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Beata Kempa) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu**

W projekcie ustawy proponuje się przyjęcie szczególnych środków ochrony obywateli przed przestępczością na tle seksualnym, która w rozumieniu projektu obejmuje przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wymienione w rozdziale XXV Kodeksu karnego (dalej: kk), z wyłączeniem art. 202 § 1, art. 204 § 1 i 2 oraz art. 203 kk, chyba że zostały popełnione na szkodę małoletniego (dalej: przestępstwa lub przestępczość na tle seksualnym).

Szczególnymi środkami ochrony przewidzianymi w art. 3 proponowanej ustawy są: rejestr sprawców przestępstw na tle seksualnym (zwany dalej: rejestrem); zakazy wykonywania przez sprawców przestępstw na tle seksualnym niektórych rodzajów zatrudnienia lub podejmowania określonych rodzajów zajęć; obowiązki pracodawców i innych organizatorów przedsięwzięć z udziałem małoletnich; określenie miejsc szczególnego zagrożenia i zasad ich monitoringu oraz obowiązki organów państwa i samorządu terytorialnego (policyjna mapa zagrożeń). Ponadto, w projekcie proponuje się nowelizacje: ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, ze zm.), ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz. U. z

2012 r. poz. 654, ze zm.) oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.).

Zgłoszona przez projektodawców autopoprawka obejmuje modyfikację art. 9 oraz art. 17 projektu ustawy.

Opiniowany projekt ustawy jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej w zakresie, w którym przewiduje gromadzenie i przetwarzanie danych osobowych osób trzecich oraz udostępnianie danych osobowych z rejestru poprzez publikowanie ich na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości.

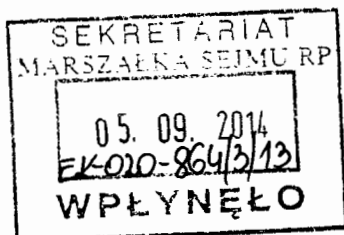
Poselski projekt ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i o zmianie niektórych innych ustaw, w wersji uwzględniającej autopoprawkę wniesioną 9 lipca 2014 r., **nie jest** projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu.

Szef Kancelarii Sejmu

Lech Czapla

Warszawa, dnia 3 września 2014 roku

**Jarosław Gowin**  
**Przewodniczący Klubu Parlamentarnego**  
***Sprawiedliwa Polska***



**Szanowna Pani**  
**Ewa Kopacz**  
**Marszałek Sejmu RP**

W nawiązaniu do pisma z dnia 2 września 2014 r. (sygn. GMS-WP-02-89/14) w załączniku przekazuję uzupełnione uzasadnienie do autopoprawki do projektu ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i o zmianie niektórych innych ustaw.

**Z wyrazami szacunku,**  
**Jarosław Gowin**

**Przewodniczący Klubu Parlamentarnego**  
***Sprawiedliwa Polska***

## **Uzasadnienie do autopoprawki do projektu ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i o zmianie niektórych innych ustaw.**

Przedstawiona przez wnioskodawców autopoprawka do projektu ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i o zmianie niektórych innych ustaw została przygotowana po dokładnej analizie uwag, przesłanych w opinii Biura Analiz Sejmowych.

W przypadku autopoprawki wnioskodawcy nie dopatrzyli się skutków finansowych proponowanych rozwiązań. Przedmiotowe zmiany nie będą powodowały obciążenia budżetu państwa ani jednostek samorządu terytorialnego. Przedstawiona autopoprawka z uwagi na to, że powinna w znaczącym stopniu przyczynić się do zwiększenia efektywności zwalczania przestępstw na tle seksualnym oraz ochrony obywateli przed płynącym z tej przestępczości zagrożeniem będzie miała bardzo szerokie i pozytywne skutki społeczne. W przypadku wejścia w życie projektowanej ustawy wraz z przedłożoną autopoprawką, niewątpliwie przyczyni się do wzrostu zaufania społecznego do instytucji państwowych poprzez zapewnienie realnych mechanizmów ochrony prewencyjnej przed popełnieniem przestępstw na tle seksualnym. Projektowana ustawa nie będzie wpływać bezpośrednio na sferę gospodarczą. Skutki prawne zostały opisane w pierwotnym uzasadnieniu do przedłożonej autopoprawki.

Wnioskodawcy nie przeprowadzali konsultacji społecznych w zakresie uzyskania opinii do przedmiotowej autopoprawki.

Przedmiotowa autopoprawka nie jest objęta zakresem prawa Unii Europejskiej.



**PIERWSZY PREZES  
SĄDU NAJWYŻSZEGO  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**BSA II-021-317/14**

Warszawa, dnia 13 października 2014 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. ....

Data wpływu ..... 15. 10. 2014 .....

**Pan  
Adam PODGÓRSKI  
Zastępca Szefa  
Kancelarii Sejmu**

W odpowiedzi na pismo z dnia 17 września 2014 r., GMS-WP-173-208/14 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **poselskiego projektu ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i o zmianie niektórych innych ustaw.**

Z poważaniem

**Prof. dr hab. Małgorzata GERSDORF**



Warszawa, dnia 13 października 2014 r.



**SĄD NAJWYŻSZY**  
**BIURO STUDIÓW I ANALIZ**  
Pl. Krasieńskich 2/4/6, 00-951 Warszawa  
BSA II-021-317/14

## **UWAGI**

### **do projektu ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i o zmianie niektórych innych ustaw**

Przedłożony do oceny projekt przewiduje zespół szczególnych środków ochrony obywateli, w szczególności małoletnich, przed przestępczością na tle seksualnym. Są nimi:

- 1) rejestr sprawców przestępstw o charakterze seksualnym, zakazy wykonywania niektórych rodzajów zatrudniania, lub podejmowania określonych rodzajów zajęcia, przez sprawców przestępstw o charakterze seksualnym,
- 2) obowiązki pracodawców i innych organizatorów przedsięwzięć z udziałem małoletnich,
- 3) określenie miejsc szczególnego zagrożenia i zasad ich monitoringu oraz obowiązki organów Państwa i samorządu (tzw. policyjna mapa zagrożeń).

W zakresie określonym przez punkt 1, proponowane rozwiązania są wzorowane na ustawodawstwach niektórych innych państw.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> W kwestii rozwiązań istniejących w innych państwach zob. np. J.S. Levenson, L.P. Cotter, The Effect of Megan's Law on Sex Offender Reintegration, „Journal of Contemporary Criminal Justice” 2005, Vol. 21, nr 1, s. 49–66. A. Morawska, Strategie postępowania ze sprawcami przestępstw seksualnych wobec dzieci na przykładzie wybranych krajów, „Dziecko Krzywdzone” 2004, nr 2, s. 7 i n.. R. Tewksbury, Sex Offender Registries as a Tool for Public Safety: Views from Registered Offenders,

Proponowany środek polegający na wprowadzeniu specjalnego rejestru sprawców przestępstw na tle seksualnym ma, według motywów do projektu, charakter ochronny. Wybrana technika legislacyjna, jak również użyty w projekcie język prawniczy wskazywałyby, iż planuje się wprowadzić rozwiązania o charakterze administracyjnym, do których nie stosuje się zasad wymiaru kary i środków karnych. Taki zabieg legislacyjny wywołuje pytania o konieczność przedłożonych propozycji. W związku z tymi wątpliwościami należy dokonać oceny obecnie obowiązujących regulacji pod względem ich wystarczalności, ewentualnie zastanowić się, czy propozycje *de lege ferenda* podążają we właściwym kierunku. Trzeba w tym miejscu jednak zauważyć również, że szczególny charakter rejestrów sprawców przestępstw o charakterze seksualnym wydaje się podważać rozwiązanie, wynikające *a contrario* z art. 12 pierwotnego tekstu projektu oraz wprost z art. 17 ust. 1 pkt 3 autopoprawki. Z brzmienia tych przepisów wnioskować można, iż intencją ocenianego przedłożenia poselskiego jest przyznanie kompetencji do stosowania ww. środka właściwym sądom karnym, orzekającym w I instancji. Rozwiązanie takie implikuje pytanie, czy proponowane unormowania nie stanowią w istocie elementu odpowiedzialności o charakterze represyjnym. Jest to o tyle istotne, że Trybunał Konstytucyjny uznaje taką odpowiedzialność za odpowiedzialność karną *sensu largo*<sup>2</sup>. W myśl tej interpretacji, do orzekania o umieszczeniu danych sprawcy w ww. rejestrze należałoby stosować dyrektywy i zasady wymiaru kary, względnie zasady stosowania środków zabezpieczających. Projektodawca pomija natomiast takie subiektywne przesłanki stosowania ww. środków, jak właściwości i warunki osobiste sprawcy, czy stopień jego winy. Ich stosowanie nie jest też zależne od diagnozy stanu psychicznego jako istotnej przyczyny stwarzanego przezeń zagrożenia społecznego, co z kolei nie pozwala zaliczyć omawianych tu środków do katalogu środków zabezpieczających.

Nieokreślony w istocie status proponowanego rozwiązania utrudnia ocenę konieczności zmian. W związku z tym warto zwrócić uwagę na orzecznictwo,

---

„Western Criminology Review” 2006, nr 7(1), s. 1–2; A. Sakowicz, Rejestr sprawców przestępstw seksualnych jako sposób ich kontroli. Uwagi na tle rozwiązań wybranych państw obcych oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Zeszyty Prawnicze BAS Nr 4(36)2012, s. 11-27 i cyt. tam obszerna literatura.

<sup>2</sup> Zob. zwłaszcza wyrok z 3 listopada 2004 r., K 18/03; wyrok z dnia 8 lipca 2003 r., P10/02.

odnoszące się do konstytucyjnych aspektów funkcjonowania rejestrów sprawców przestępstw seksualnych w aspekcie porównawczym. I tak, francuska Rada Konstytucyjna uznała, iż wpisanie do rejestru sprawców przestępstw seksualnych (tzw. FIJAIS) i nałożenie w następstwie wpisu określonych obowiązków nie jest sankcją, lecz środkiem o charakterze policyjnym (*measure de police*). Podobnie ocenił te regulacje Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzeczeniu z 19 września 2009 r. *Gardel* przeciwko Francji<sup>3</sup>. Wynika z tego, iż tworzenie specjalnych rejestrów przestępstw o charakterze seksualnym zasadniczo nie jest kwestionowane z punktu widzenia zgodności z EKPC.

Jeśli chodzi o kwestię konieczności wprowadzenia proponowanych regulacji, to rejestr sprawców przestępstw seksualnych stanowić ma dostępny dla wszystkich elektroniczny zbiór danych, który prowadzi wchodzące w skład Ministerstwa Sprawiedliwości Biuro Informacyjne Krajowego Rejestru Karnego (art. 4 projektu). Środek ten ma charakter ochronny. Rejestry karne służą zaś przede wszystkim ustaleniu faktu uprzedniej karalności, z którą ustawy wiążą skutki prawne. Dane zamieszczane w rejestrze sprawców przestępstw seksualnych dane pozwalają na pełną identyfikację przez każdego miejsca pobytu sprawcy. Można wskazać na, skądinąd oczywiste, negatywne konsekwencje takich rozwiązań, niepotrzebną stygmatyzację skazanego, a nawet ułatwienie w ten sposób aktów niedozwolonej samopomocy. Rejestr taki powinien być dostępny wyłącznie dla ograniczonego kręgu podmiotów, w celu realizacji przewidzianych w ustawie środków. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia prawa do prywatności oraz ochrony danych osobowych. Te ograniczenia w funkcjonowaniu przyszłej bazy danych, motywowane względami gwarancyjnymi, sprawiają, iż kwestionować można celowość tworzenia odrębnego zbioru informacji. Właściwsze byłoby ulepszenie obecnie funkcjonującego Krajowego Rejestru Karnego, jakie mogłoby towarzyszyć reformie obowiązującego systemu postpenalnych środków zabezpieczających, przez zwiększenie dostępu do niego podmiotów związanych z edukacją i wychowaniem.

Oceniając proponowane rozwiązania należy zauważyć, że obecnie obowiązujący Kodeks karny (K.k.) stanowi w art. 106a, iż nie podlega zatarciu skazanie na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej

---

<sup>3</sup> Orzeczenie z 17.12.2009 r. *Gardel versus France*, 16428/05.

wykonania za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, jeżeli pokrzywdzony był małoletnim poniżej lat 15.<sup>4</sup> Abstrahując od krytycznej oceny takiego rozwiązania (o czym niżej), stwierdzić trzeba, iż pozwala ono dożywotnio brać pod uwagę skutki prawne skazania. W obecnym stanie prawnym możliwe jest też zastosowanie przewidzianych w ocenianym projekcie zakazów zarówno jako środków karnych, jak i zabezpieczających. W myśl art. 41 § 1a K.k. sąd może orzec zakaz zajmowania wszelkich lub określonych stanowisk, wykonywania wszelkich lub określonych zawodów albo działalności, związanych z wychowaniem, edukacją, leczeniem małoletnich lub z opieką nad nimi, na zawsze w razie skazania na karę pozbawienia wolności za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę małoletniego. Sąd orzeka taki zakaz na zawsze, w razie ponownego skazania sprawcy w warunkach określonych w tym przepisie. Jeśli chodzi o stosowanie środków zabezpieczających polegających na ww. zakazach, podstawą do tego jest art. 99 K.k., według którego wobec sprawcy niepoczytalnego sąd może orzec tytułem środka zabezpieczającego obowiązek lub zakazy wymienione w art. 39 pkt 2–3, jeżeli jest to konieczne ze względu na ochronę porządku prawnego.

Reasumując dotychczasowe rozważania wydaje się, iż w polskim systemie prawa nie ma miejsca dla rejestru sprawców przestępstw seksualnych dostępnego dla wszystkich. Możliwe natomiast i pożądane są rozwiązania uzupełniające obowiązujący system środków karnych i zabezpieczających, jak również rozszerzające dostęp do Krajowego Rejestru Karnego podmiotów zajmujących się edukacją i wychowaniem w celu obowiązkowej weryfikacji faktu uprzedniej karalności za określone przestępstwa (o czym niżej). W związku z powyższym należy w szczególności zwrócić uwagę, iż obecnie trwa dyskusja nad ulepszeniem tzw. systemu środków postpenalnych. Ich istotą jest to, że orzekane są wobec poczytalnych sprawców przestępstw seksualnych na podstawie diagnozy dokonanej przez sąd wydający wyrok skazujący i stosowane po odbyciu kary pozbawienia wolności, w wypadku kiedy skazany w dalszym ciągu stwarza istotne, konkretne zagrożenie dla określonych dóbr prawnych. Wydaje się, że środkiem takim może być nie tylko izolacja sprawcy, ale i towarzyszące jej lub autonomiczne zakazy o treści

---

<sup>4</sup> Oceniany projekt nie dotyczy bezpośrednio art. 106a K.k. Przepis ten jest jednak w sposób bardzo ścisły z nim związany i powinien być przedmiotem krytycznej oceny w niniejszych uwagach.

proponowanej przez projektodawcę. Rozwiązanie takie daje duże możliwości kontroli społecznej sprawcy. Efektem ubocznym jest natomiast to, iż pozwala ono również na uwzględnianie skutków prawnych skazania w sytuacji, kiedy system prawa wymaga uprzedniej niekaralności za przestępstwa o charakterze seksualnym dla wykonywania zawodu lub podejmowania zajęcia które łączy się z kontaktem z małoletnimi.

Na marginesie głównych rozważań trzeba wreszcie zauważyć, że obecne brzmienie art. 106a K.k. jest nielogiczne i tym samym przeczy zasadom racjonalnej legislacji. Niezrozumiała jest sytuacja, w której zatarciu nie podlegają skazania za występki określone w rozdziale XXV K.k., podlegają zaś skazania za przestępstwa zagrożone karą 25 lat pozbawienia wolności oraz dożywocia. Wyłączenie zatarcia skazania w sytuacjach określonych w art. 106a K.k. nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia.

Oceniany projekt proponuje zmiany polegające na uzależnieniu wykonywania wszystkich czynności zawodowych związanych z edukacją, opieką, wychowaniem, ochroną zdrowia, zatrudnianiem, wypoczynkiem, rekreacją działalnością artystyczną, sportem, kulturą, uprawianiem kultu religijnego, świadczeniem usług, których głównymi odbiorcami są małoletni lub skierowanych do małoletnich i inną działalnością, w której uczestniczą małoletni od uprzedniej niekaralności wykonującego je za przestępstwa o charakterze seksualnym. Należy je zaakceptować, bowiem w obecnym stanie prawnym nie wszystkie te czynności związane z dziećmi uwarunkowane są brakiem wpisu w Krajowym Rejestrze Karnym. Propozycja ta nie stoi w sprzeczności z restrykcjami przewidzianymi w art. 41a § 1 K.k., ani też nie jest ustawowym *superfluum*. Określony w K.k. zakaz ma funkcję indywidualnoprewencyjną i wymusza na skazanym posłuch dla prawa, zaś przewidziane w art. 11 ocenianego projektu unormowanie ma wyłącznie funkcję ochronną.

Propozycje legislacyjne odnośnie policyjnej mapy zagrożeń nie dotyczą bezpośrednio materii opiniowanej przez Sąd Najwyższy.



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

PG VII G 025/286/14

Warszawa, dnia 17.10. 2014 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. ....

Data wpływu .....2.1.10.2014.....

**Pan**

**Adam Podgórski**

**Zastępca Szefa**

**Kancelarii Sejmu**

*Summu Posie Minister*

W nawiązaniu do pisma z dnia 17 września 2014 r., nr GMS-WP-173-208/14, dotyczącego poselskiego *projektu ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i o zmianie niektórych innych ustaw* wraz z autopoprawką, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 *ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze* (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.), uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Problematyka zapobiegania i zwalczania przestępczości seksualnej skierowanej przeciwko osobom małoletnim stanowi jedno z najważniejszych wyzwań współczesnej polityki karnej. Związane są one z wymogiem efektywnej realizacji funkcji ochronnej prawa karnego w odniesieniu do osób, które z racji swego wieku są szczególnie bezbronne, a równocześnie wrażliwe na skutki popełnionego na ich szkodę bezprawia. Z tych względów inicjatywy legislacyjne dotyczące rozwiązań mających na celu zwiększenie efektywności działań służących zapobieganiu i zwalczaniu tego rodzaju przestępczości zasługują na wnikliwe

rozważenie, jednak ich ocena musi uwzględniać zarówno uwarunkowania natury systemowej i konstytucyjnej, jak i realność osiągnięcia przy ich pomocy zakładanych przez projektodawców celów.

Podkreślenia wymaga fakt, iż w ostatnich latach dokonano szeregu istotnych zmian i uzupełnień polskiego prawa, odnoszących się do problematyki przestępstw seksualnych i mających na celu wzmocnienie ochrony udzielanej ofiarom takich przestępstw oraz podwyższenie efektywności prewencyjnego oddziaływania na osoby należące do kategorii sprawców tych przestępstw.

W szczególności wymienić w tym zakresie należy:

*-ustawę z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego i ustawy – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 163, poz. 1363, z późn. zm.), mocą której m.in. wprowadzono nowe podstawy orzekania środków karnych stosowanych wobec skazanych za przestępstwa przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności popełnione na szkodę małoletniego, zaostrzono odpowiedzialność za określone w art. 197 k.k. przestępstwa zgwałcenia oraz określone w art. 200 § 1 k.k. przestępstwo obcowania płciowego z małoletnim w wieku poniżej 15 lat, a także wprowadzono nowe typy przestępstw, określone w art. 199 § 2 i 3 k.k., dotyczące czynów popełnionych na szkodę małoletniego;*

*-ustawę z dnia 24 października 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 214, poz. 1344), mocą której wprowadzono określony w art. 101 § 4 k.k. szczególny sposób obliczania terminu przedawnienia karalności przestępstw seksualnych, w tym popełnionych na szkodę małoletniego oraz wprowadzono przepis kryminalizujący tzw. wirtualną pornografię pedofilską (art. 202 § 4b k.k.);*

*-ustawę z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 206, poz. 1589, z późn. zm.), mocą której wprowadzono dwa nowe typy przestępstw seksualnych, związane z ochroną małoletnich, w postaci przestępstwa tzw. *groomingu**

(art. 200a k.k.) oraz przestępstwa propagowania tzw. pozytywnej pedofilii (art. 200b k.k.);

-*ustawę z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. poz. 849), mocą której zniesiono wnioskowy tryb ścigania niektórych przestępstw seksualnych, w tym przestępstwa zgwałcenia;*

-*ustawę z dnia 4 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 538), mocą której m.in. wydłużono termin przedawnienia karalności przestępstw seksualnych popełnionych na szkodę małoletniego, zastrzono odpowiedzialność za przestępstwo prezentowania treści pornograficznych małoletniemu w wieku poniżej 15 lat oraz za przestępstwo rozpowszechniania lub prezentowania albo – w celu rozpowszechnienia – produkowania, utrwalania, sprowadzania, przechowywania i posiadania treści pornograficznych z udziałem małoletniego, a także wprowadzono nowe typy przestępstw, kryminalizujące prowadzenie reklamy lub promocji działalności polegającej na rozpowszechnianiu treści pornograficznych w sposób umożliwiający zapoznania się z nimi małoletniemu w wieku poniżej 15 lat (art. 200 § 5 k.k.) oraz uczestnictwo w prezentacji treści pornograficznych z udziałem małoletniego (art. 202 § 4c k.k.).*

Powyżej wskazane nowelizacje doprowadziły do zgodności polskiego prawa z wymogami wynikającymi z *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/93/UE z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępującej decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW* oraz podpisanej przez Polskę 25 października 2007 r. *konwencji Rady Europy z 25 października 2007 r. o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych, zwanej Konwencją z Lanzarote.*

Dla oceny rozwiązań objętych ramami poselskiego projektu, przewidującego wprowadzenie ogólnodostępnego rejestru sprawców przestępstw seksualnych oraz powiązanych z publikacją w tym rejestrze instytucji dodatkowych,



ograniczających możliwość wykonywania niektórych zawodów i podejmowania zajęć oraz nakładających na osobę skazaną obowiązek notyfikacyjny w wypadku zmiany miejsca pobytu, niezbędne jest odniesienie do przedstawionego w jego uzasadnieniu *ratio legis*. Jak wskazują projektodawcy, „w obowiązującym stanie prawnym brak jest wystarczających środków umożliwiających realną kontrolę sprawców przestępstw na tle seksualnym, czego skutkiem niejednokrotnie staje się popełnienie przez te osoby kolejnych przestępstw podobnych. Brak jest również mechanizmów uniemożliwiających skuteczne zapobieżenie (tak – z oczywistym błędem – sformułowano ten fragment uzasadnienia projektu) w szczególności sprawcom przestępstw seksualnych kontaktu z dziećmi. W związku z powyższym niezbędne stało się wprowadzenie regulacji proponowanej niniejszą ustawą.”.

Powyżej przedstawiona argumentacja uderza zarówno lakonicznym charakterem, jak i arbitralnością wyrażonych w niej ocen, które nie opierają się na wnioskach wynikających z ewaluacji dotychczasowych rozwiązań odnoszących się do problematyki zwalczania przestępczości seksualnej, w szczególności popełnianej na szkodę małoletnich, lecz stanowią wyłącznie przejaw poglądów podzielanych przez projektodawców.

Analiza zaproponowanych rozwiązań wskazuje jednoznacznie, iż przekonanie projektodawców o możliwości efektywnej realizacji za ich pomocą stawianych przed projektem celów jest nieuzasadnione, zaś projektowane rozwiązania dotknięte są wadami konstrukcyjnymi prowadzącymi do iluzoryczności wynikającego z nich oddziaływania prewencyjnego, pokrywania się ich płaszczyzny oddziaływania na sprawców przestępstw seksualnych z oddziaływaniem wynikającym ze stosowania obowiązujących przepisów, sprzecznością objętych jej ramami unormowań z przepisami *ustawy o ochronie danych osobowych* oraz wywołują wątpliwości co do zgodności niektórych proponowanych instytucji z ustawą zasadniczą.

Pierwsza wątpliwość dotycząca postulowanego wprowadzenia *Rejestru sprawców przestępstw seksualnych* (zwanego w dalszej części *Rejestrem*) odnosi się do stawianych przed tą instytucją celów oraz adekwatności środków przyjętych dla ich realizacji.

Z uzasadnienia projektu wynika, iż jego autorzy odwołują się do względów związanych ze wzmocnieniem oddziaływania indywidualnoprewencyjnego na sprawcę przestępstwa seksualnego i zapobieżenia w ten sposób jego powrotowi do bezprawia tego rodzaju. Jednak szeroki zakres podlegających ujawnieniu w tym rejestrze informacji, dotyczący niemal wszystkich przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajności zawartych w Rozdziale XXV Kodeksu karnego, z wyjątkiem czterech typów wskazanych w treści art. 2 projektowanej ustawy, jak również oparcie się na fakcie skazania za przestępstwo należące do tego rodzaju, a nie na ustaleniu szczególnych potrzeb oddziaływania prewencyjnego na konkretnego sprawcę, wskazywaną racjonalizację proponowanej instytucji podważa, nadając jej w pierwszym rzędzie istotny wymiar represyjny. Nie ulega natomiast wątpliwości, iż wśród osób skazanych za przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, które – wobec ich zróżnicowanego charakteru, w tym związanego ze sposobem działania sprawcy przestępstwa – cechuje również istotnie zróżnicowany stopień społecznej szkodliwości, będą liczne grupy sprawców nie wymagających proponowanych w ustawie nadzwyczajnych środków kontroli.

W proponowanym rozwiązaniu dostrzegalny jest deficyt w postaci braku powiązania obowiązku ujawnienia informacji w *Rejestrze* ze szczególną okolicznością o charakterze podmiotowym, wskazującą na zwiększone zagrożenie powrotnością konkretnego skazanego do przestępstwa tego rodzaju, a tym samym konieczność wzmocnienia oddziaływania prewencyjnego. Okolicznością taką mogłoby być np. stwierdzone w postępowaniu karnym zaburzenie preferencji seksualnych, które jako czynnik implikujący popełnienie przestępstwa przeciwko wolności seksualnej stanowi przesłankę stosowania określonych w art. 95a k.k. postpenalnych środków zabezpieczających.

Projekt, przewidując mechanizm automatycznego ujawniania w *Rejestrze* określonych w art. 5 informacji, pobieranych m.in. z Krajowego Rejestru Karnego, równocześnie w art. 6 ust. 1 przyznaje sądowi uprawnienie do orzeczenia o niezamieszczaniu w *Rejestrze* informacji dotyczących konkretnego sprawcy przestępstwa na tle seksualnym. Przesłanki podjęcia przez sąd takiej decyzji,

stanowiącej odwrócenie zasady automatycznego, dokonywanego *ex lege* ujawniania w *Rejestrze* takich informacji, zostały określone w art. 12 – sąd mógłby orzec o wyłączeniu zamieszczenia danych skazanego w rejestrze, jeżeli umieszczenie danych sprawcy przestępstwa prowadziłyby do pokrzywdzenia ofiary lub niewspółmiernie surowych skutków dla skazanego.

Tak określone przesłanki przyznawanego sądom uprawnienia nasuwają zastrzeżenia. Pierwsze z nich dotyczy niedookreślonego i ocennego, a tym samym rodzącego ryzyko arbitralności podejmowanych w tym zakresie rozstrzygnięć, charakteru proponowanych jako podstawy takiej decyzji kryteriów – w szczególności nie jest jasne, jak należy rozumieć pojęcie „*niewspółmiernie surowych skutków dla skazanego*”, a wątpliwości budzi zwłaszcza kwestia, w odniesieniu do jakiej okoliczności, stanowiącej w tym zakresie pozanormatywne kryterium, ma być dokonywana ocena ich współmierności.

Projektodawcy nie wyjaśniają również, ani w treści projektowanych przepisów, ani w uzasadnieniu projektu, na czym może polegać pokrzywdzenie ofiary wynikające z opublikowania danych, które zgodnie z art. 5 mają dotyczyć wyłącznie sprawcy przestępstwa oraz wydanego w jego sprawie skazującego wyroku. Jeżeli miałyby ono polegać na tzw. wtórnej stygmatyzacji, będącej rezultatem upowszechnienia informacji o popełnionym na szkodę pokrzywdzonego przestępstwie, to wskazać należy, iż publikowana informacja nie będzie obejmować opisu popełnionego przestępstwa, a jedynie datę i miejsce jego popełnienia oraz przyjętą w wyroku kwalifikację prawną. Generalnie nie będzie więc możliwe, bez posiadania dodatkowych informacji z innego źródła, ustalenie na podstawie pochodzących z Rejestru informacji osoby, na której szkodę zostało popełnione ujawnione w nim przestępstwo.

Przesłanka wyłączenia obowiązku zamieszczenia danych w *Rejestrze* odnosząca się do pokrzywdzenia ofiary również budzi wątpliwości w kontekście prewencyjnego celu projektowanych unormowań. Większość przestępstw seksualnych, w tym najcięższe czyny tej kategorii, takie jak przestępstwo zgwałcenia i przestępstwo obcowania płciowego z małoletnim w wieku poniżej 15 lat,

niejednokrotnie popełniane przez sprawców z zaburzeniami preferencji seksualnych, to przestępstwa popełniane na szkodę innych osób, podczas gdy tylko nieliczne z przestępstw objętych Rozdziałem XXV Kodeksu karnego, w szczególności godzące w obyczajność, stanowią tzw. przestępstwa bez ofiar, a więc czyny, w wypadku których nie doszło do pokrzywdzenia konkretnej osoby (np. przestępstwa z art. 202 § 4a i § 4b k.k.). Względ na realizację prewencyjnego celu projektowanej instytucji powinien więc przemawiać za ewentualnym wprowadzeniem możliwości stosowanego ograniczenia zakresu publikowanych danych, w wypadkach, w których opublikowanie wszystkich informacji wskazanych w treści art. 5 (w tym informacji dotyczącej miejsca zamieszkania) mogłoby prowadzić do pokrzywdzenia ofiary przestępstwa, np. poprzez ułatwienie jej identyfikacji w środowisku lokalnym, zamiast wyłączenia obowiązku zamieszczenia danych sprawcy takiego przestępstwa w *Rejestrze*.

Możliwość odstąpienia od obowiązku zamieszczenia danych skazanego sprawcy przestępstwa na tle seksualnym w *Rejestrze* motywowana interesem ofiary przestępstwa, z uwagi na powiązanie faktu zamieszczenia danych w *Rejestrze* z nakładanym na skazanego obowiązkiem zgłaszania każdorazowej zmiany miejsca pobytu (art. 8) oraz zakazami odnoszącymi się do problematyki wykonywania zawodu i podejmowania zajęć (art. 11), prowadzi do nieracjonalnych konsekwencji, w postaci całkowitego uwolnienia sprawcy takiego przestępstwa od ciężarów związanych ze stosowaniem instrumentów określonych w projektowanej ustawie. W rezultacie sprawcy najcięższych przestępstw, skutkujących najbardziej traumatycznymi następstwami dla ofiar tych czynów, nie będą podlegać przewidzianym w projektowanej ustawie dodatkowym środkom postpenalnej kontroli ich zachowania, podczas gdy sprawcy czynów o mniejszym ciężarze i naganności, w tym takich, w wyniku których nie doszło do pokrzywdzenia konkretnej osoby, podlegać będą projektowanym obowiązkom i zakazom w pełnym zakresie.

Zakres informacji, które na podstawie art. 5 projektowanej ustawy miałyby podlegać ujawnieniu w *Rejestrze*, jest nazbyt szeroki w stosunku do realizowanego przez ustawę celu. Przykładami informacji zbędnych są informacje o zawodzie wyuczonym i wykonywanym (art. 5 ust. 1 pkt 1) oraz dane o miejscu wykonywania

wobec skazanego kar pozbawienia wolności, aresztu wojskowego i aresztu (art. 5 ust. 1 pkt 7). Z kolei ujawnienie w powszechnie dostępnym rejestrze niemal kompletnych danych osobowych, w tym informacji dotyczących numeru PESEL oraz numeru i serii dowodu osobistego, rodzi ryzyko wykorzystywania publikowanych danych do celów związanych z popełnianiem przestępstw, umożliwiając posługiwanie się tymi danymi np. przez sprawców wyłudzeń dokonywanych w oparciu o umowy zawierane z bankami i innymi instytucjami działającymi na rynku finansowym, dotyczące zaciągnięcia kredytu, pożyczki lub skorzystania z innego instrumentu finansowego (np. karty kredytowej).

Podkreślenia wymaga fakt, iż informacje, które w myśl projektowanej ustawy miałyby podlegać ujawnieniu w *Rejestrze*, obejmują również tzw. informacje wrażliwe (m.in. dane dotyczące skazań), w odniesieniu do których *ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych* (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.) przewiduje szczególne wymogi dotyczące ich przetwarzania, warunkując taką możliwość wystąpieniem jednej z przesłanek określonych w art. 27 ust. 2 tej ustawy. Jednak legalizująca takie przetwarzanie przesłanka zawarta w punkcie drugim powołanego przepisu, odwołująca się do wynikającego z przepisu szczególnego innej ustawy zezwolenia na przetwarzanie takich danych, możliwość taką odnosi wyłącznie do wypadku, gdy ustawa szczególna stwarza pełne gwarancje ochrony tych danych.

Projektowana ustawa przepisów zapewniających taką ochronę nie zawiera, przewidując zamiast tego wynikającą z art. 9 pełną dostępność danych zawartych w *Rejestrze*. Prowadzi to do oczywistej sprzeczności projektowanego aktu prawnego z przepisami *ustawy o ochronie danych osobowych*. Co więcej, poprzez zbliżony zakres informacji, które miałyby być umieszczane w *Rejestrze*, do zakresu informacji gromadzonych w Krajowym Rejestrze Karnym, w wypadku osób skazanych za przestępstwa seksualne doszłoby do obejścia i ubezskutecznienia mechanizmów ochrony danych zawartych w tej ostatniej ewidencji, uregulowanych w Rozdziale II *ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym* (Dz. U. z 2012 r. poz. 654, z późn. zm.).

Również pozostałe unormowania projektowanej ustawy wykazują istotne deficyty i wskazują na ich niedostatecznie dopracowany kształt.

Wynikający z art. 8 projektowanej ustawy obowiązek zgłaszania przez osobę, której dane zostały umieszczone w Rejestrze, „każdorazowej zmiany miejsca pobytu poza stałym miejscem zamieszkania” wprowadza niezwykle dolegliwy i pozbawiony realnego znaczenia prewencyjnego wymóg, aktualizujący się w wypadku każdego, nawet kilkugodzinnego opuszczenia miejscowości, stanowiącej miejsce zamieszkania skazanego. Równocześnie związane z tym obowiązkiem czynności komendy Policji, która uzyskała zgłoszenie, prowadziłyby do istotnych biurokratycznych obciążeń związanych z wymogiem przesłania informacji do *Rejestru* (art. 8 ust. 2), przy czym oczywiste jest, iż przekazywanie takiej informacji, jak i ujawnienie jej treści w *Rejestrze*, w wypadku krótkotrwałej zmiany miejsca pobytu byłoby niecelowe. Nie jest również jasne, w jaki sposób przepis ten miałby być stosowany wobec osób nie mających miejsca zamieszkania (zgodnie z art. 25 Kodeksu cywilnego rozumianego jako miejscowość, w której osoba fizyczna przebywa z zamiarem stałego pobytu), np. z uwagi na prowadzony wędrowny tryb życia.

Rozwiązanie zawarte w art. 11 projektowanej ustawy, wprowadzającym – przy odczytywaniu treści zawartych w nim przepisów *a contrario* – obowiązujący *ex lege* zakaz wykonywania przez osobę skazaną za przestępstwo na tle seksualnym zawodu lub podejmowania zajęcia, łączącego się z możliwością kontaktu z małoletnimi, jest ukształtowane nieracjonalnie, czego przejaw stanowi fakt, iż jest ono surowsze i bardziej dolegliwe niż środek karny orzekany na podstawie art. 41 § 1a k.k., który ma charakter fakultatywny i może być orzeczony wyłącznie wobec sprawcy skazanego na karę pozbawienia wolności za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności popełnione na szkodę małoletniego.

W wypadku projektowanego przepisu zakaz ten będzie dotyczył każdego sprawcy przestępstwa tego rodzaju, a więc nie tylko popełnionego na szkodę małoletniego, i niezależnie od rodzaju i ciężaru wymierzonej mu kary. Co więcej, rozwiązanie to będzie ingerowało w zasadę indywidualizacji kary, stanowiącą atrybut

systemu sądowego wymiaru sprawiedliwości, bowiem w wypadkach, w których sąd, rozważając okoliczności sprawy, nie zdecyduje się na orzeczenie środka karnego na podstawie art. 41 § 1a k.k., jego decyzja zostanie zmodyfikowana konsekwencjami wynikającymi z art. 11 projektowanej ustawy.

Wątpliwości nasuwa również art. 17 projektowanej ustawy, zarówno w brzmieniu pierwotnym, jak i uwzględniającym autopoprawkę. Przepis ust. 1 tego artykułu przewiduje obowiązek umieszczenia w *Rejestrze* danych dotyczących sprawców przestępstw na tle seksualnym, którzy zostali prawomocnie skazani przed wejściem w życie projektowanej ustawy.

Projektowana regulacja będzie więc wywierać wpływ również na sytuację prawną sprawców przestępstw na tle seksualnym, którzy zostali skazani prawomocnie przed dniem jej wejścia w życie, i chociaż projektodawcy dopuszczają możliwość orzeczenia przez sąd o odstąpieniu od zamieszczenia danych skazanego w *Rejestrze*, to jednak w wypadkach, w których takie rozstrzygnięcie nie zapadnie, dojdzie do pogorszenia sytuacji prawnej skazanego w stosunku do sytuacji ukształtowanej prawomocnym wyrokiem.

Rozwiązanie to naruszać więc będzie zasadę *lex severior retro non agit*, a tym samym określający warunki odpowiedzialności o charakterze penalnym art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Z pieczęcią  
A. Seremet

*Andrzej Seremet*



PRZEWODNICZĄCY  
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

Warszawa, 23 października 2014 r.

Nr WOK-020-122/14

Dot.: GMS-WP-173-208/14

**Pan Adam PODGÓRSKI**  
**Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu**

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. *AP-173-126/14*

Data wpływu *28. 10. 2014*

*Szanowny Panie Ministrze,*

W załączeniu, uprzejmie przesyłam odpis opinii Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 17 października 2014 r. w przedmiocie projektu ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i o zmianie niektórych innych ustaw.

*Z przyciskiem*

Wiceprzewodniczący  
Krajowej Rady Sądownictwa

płk Piotr Raczkowski  
sędzia Wojskowego Sądu Okręgowego



## OPINIA

## KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 17 października 2014 r.

**w przedmiocie projektu ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i o zmianie niektórych innych ustaw**

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie opiniuje projekt ustawy *o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i o zmianie niektórych innych ustaw*.

Zdaniem Rady częste i nieskoordynowane zmiany przepisów w systemie prawa karnego podważają konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa poprzez destabilizację i brak spójności całego systemu prawnego. Rada zauważa, że ustawodawca kierując się potrzebą zwiększenia zakresu ochrony wolności seksualnej, w szczególności dotyczącej dzieci i młodzieży, kilkakrotnie w ostatnim okresie nowelizował już przepisy rozdziałów V, X i XI, XII i XXV Kodeksu karnego. W efekcie w obowiązującym stanie prawnym istnieje szereg rozwiązań umożliwiających realizację założonych w tym zakresie celów.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że Kodeks karny przewiduje środki karne, możliwe do zastosowania w przypadku popełnienia przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajności na szkodę małoletniego lub innych przestępstw przeciwko wolności oraz w razie skazania za umyślne przestępstwo z użyciem przemocy (art. 39 pkt 2a i 2b oraz art. 41 i 41a Kodeksu karnego). Dodany do Kodeksu karnego ustawą z dnia 27.07.2005 r. *o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego i ustawy - Kodeks karny wykonawczy* art. 106a, wprowadził zasadę, że nie podlega zatarciu skazanie na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, jeżeli pokrzywdzonym był małoletnim poniżej lat 15. Dane sprawcy takiego przestępstwa nie będą mogły być zatem usunięte z Krajowego Rejestru Karnego. Mając na celu przeciwdziałanie zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym ustawą z dnia 5.11.2009 r. *o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego, ustawy - Kodeks karny wykonawczy, ustawy - Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw* zmieniono również art. 95a Kodeksu karnego. Zgodnie z tym

przepisem w przypadku skazania sprawcy na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania za przestępstwo skierowane przeciwko wolności seksualnej, popełnione w związku z zaburzeniami preferencji seksualnych, sąd może orzec umieszczenie sprawcy, po odbyciu tej kary, w zakładzie zamkniętym albo skierowanie go na leczenie ambulatoryjne, w celu przeprowadzenia terapii farmakologicznej lub psychoterapii, zmierzających do zapobieżenia ponownemu popełnieniu takiego przestępstwa, w tym w szczególności poprzez obniżenie zaburzonego popędu seksualnego sprawcy. Ustawą z dnia 4 kwietnia 2014r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw zmieniono m.in. art. 101 § 4 Kodeksu karnego i przyjęto, że karalność przestępstw określonych w rozdziale XXV Kodeksu karnego w stosunku do pokrzywdzonych małoletnich nie może nastąpić przed ukończeniem przez nich 30 roku życia.

W ocenie Rady omówione uregulowania pozwalają już w obowiązującym stanie prawnym na osiągnięcie celów, które zakłada przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy.

Wiceprzewodniczący  
Krajowej Rady Sądownictwa



plk Piotr Raczkowski  
sędzia Wojskowego Sądu Okręgowego

Biuro Krajowej Rady Sądownictwa  
**ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM**

DYREKTOR  
Wydziału Organizacyjnego i Kadry  
Biura Krajowej Rady Sądownictwa

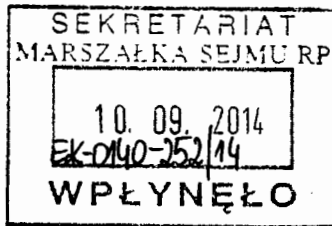
  
Marian Szkodziński



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 10 września 2014 r.

Komisja Ustawodawcza  
UST-00 - 327 /14



Pani  
Ewa KOPACZ  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

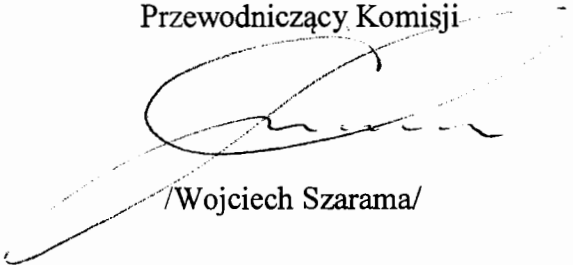
Szanowna Pani Marszałek

Przekazuję – przyjętą na posiedzeniu w dniu 10 września 2014 r. – opinię Komisji Ustawodawczej:

- o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i o zmianie niektórych innych ustaw wraz z autopoprawką (przedstawiciel wnioskodawców poseł Beata Kempa).

Z poważaniem

Przewodniczący Komisji



/Wojciech Szarama/

**OPINIA nr 383**  
**Komisji Ustawodawczej**

**w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu  
zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i o zmianie niektórych innych ustaw  
wraz z autopoprawką**

przyjęta na posiedzeniu  
w dniu 10 września 2014 r.

**dla Marszałka Sejmu**

Komisja Ustawodawcza, na posiedzeniu w dniu 10 września 2014 r., rozpatrzyła skierowany przez Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu RP, celem wyrażenia opinii w świetle zgłoszonych wątpliwości w sprawie zgodności projektu ustawy z Konstytucją oraz prawem Unii Europejskiej – poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i o zmianie niektórych innych ustaw wraz z autopoprawką (przedstawiciel wnioskodawców poseł Beata Kempa).

Komisja, po przedstawieniu projektu i wysłuchaniu ekspertów, przeprowadziła dyskusję. W wyniku głosowania Komisja

- **uznała ten projekt za dopuszczalny.**

Przewodniczący Komisji

/Wojciech Szarama/