



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 22.05.2018r.

Adam Bodnar

IX.022.1.2018.MM

Pan
Stanisław Gogacz
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

ul. Wiejska 6
00-902 Warszawa

Szanowny Panie Przewodniczący

W nawiązaniu do pisma z dnia 25 kwietnia 2018 r. (l.dz. BPS.DKS.KU.0401.6.2018), poniżej przedstawiam swoje uwagi w zakresie ustawy, nad której nowelizacją pracuje aktualnie Komisja Ustawodawcza Senatu RP.

I. Przede wszystkim pragnę wskazać, iż projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób (druk senacki nr 775), w mojej ocenie realizuje orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2016 r. (sygn. akt K 6/14) w zakresie dostosowania do zgodności z Konstytucją RP przepisu art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób¹ (dalej: ustawa). Trzeba jednak podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny badał kwestię dyspozycji art. 46 ust. 1 ustawy jedynie w zakresie liczby i rodzaju biegłych niezbędnych do wydania opinii o potrzebie dalszego pobytu pacjenta w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym w Gostyninie (dalej: Ośrodek lub KOZZD).

W wyroku Trybunał zauważył, że „umieszczenie w Ośrodku, stanowi – w polskim systemie prawnym – formę pozbawienia wolności osobistej, łączącą w sobie elementy

¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 24 ze zm.

przymusowej detencji psychiatrycznej (porównywalną z rozwiązaniem prawnym zawartym w art. 23 ustawy z 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego; t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 546 ze zm.; dalej: uozp) oraz kilku środków zabezpieczających przewidywanych w kodeksie karnym, określanych w nauce prawa jako postpenalne środki zabezpieczające” (pkt 3.1.3 uzasadnienia). Dodatkowo TK wskazał, iż „postpenalna izolacja przewidywana przez art. 19 ust. 3 upwozp nie jest środkiem karnym, choć jest **dotkliwą formą pozbawienia wolności**” (pkt 3.1.4.5 uzasadnienia).

Należy wskazać, iż tryb zwolnienia z Ośrodka, o którym mowa w art. 46 ustawy, pomimo podniesienia standardu w zakresie wydawania opinii na temat zasadności dalszego pobytu pacjenta przez takich biegłych, jacy przedstawiali opinie w toku procedury umieszczenia w Ośrodku, w dalszym zakresie będzie budził wątpliwości konstytucyjne. Projekt (druk senacki nr 775) nie dotyka bowiem art. 46 ust. 3 ustawy, który stanowi, że z ustalenia, o którym mowa w ust. 1, sporządza się notatkę do akt sprawy. Tym samym sąd po analizie opinii biegłych oraz wyników postępowania terapeutycznego nie wydaje orzeczenia, które sankcjonowałyby potrzebę dalszego pobytu pacjenta w Ośrodku na kolejny okres. Faktycznie zatem następuje przedłużenie pozbawienia wolności pacjenta bez orzeczenia sądu, na które przysługiwałby środek zaskarżenia.

Sytuacja, w której sąd decyduje o sytuacji obywatela, który w dalszym ciągu jest pozbawiony wolności, a jednocześnie nie przysługuje mu na tę decyzję środek zaskarżenia, może naruszać dyspozycję art. 31 ust. 1 w zw. z art. 41 ust. 1 i art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji RP. Dodatkowo taka sytuacja może naruszać dyspozycję art. 5 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Trzeba zauważyć, iż w tej mierze adekwatne zastosowanie może mieć wyrok ETPC z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie Grabowski przeciwko Polsce (57722/12), gdzie Trybunał w Strasburgu stwierdził, że „gdy chodzi o "zgodność z prawem" danego aresztowania, łącznie z kwestią tego, czy zastosowano "tryb ustalony przez prawo", Konwencja odnosi się zasadniczo do prawa krajowego i ustanawia obowiązek zachowania materialnych i proceduralnych przepisów w takim prawie przewidzianych. Mimo, iż zazwyczaj przede wszystkim do władz krajowych, a zwłaszcza sądów, należy wykładania i stosowanie prawa krajowego, inaczej dzieje się w przypadkach, gdzie - na podstawie art. 5 ust. 1 - brak przestrzegania takiego prawa pociąga za sobą naruszenie Konwencji. W takich sprawach Trybunał może

i powinien wykonywać określoną kompetencję kontroli tego, czy prawo krajowe było przestrzegane. Zgodność z prawem krajowym nie jest jednakże wystarczająca. Przepis art. 5 ust. 1 EKPC wymaga ponadto, by każde pozbawienie wolności zachowywało cel w postaci ochrony jednostki przed arbitralnością. Trybunał musi w związku z tym rozstrzygnąć, czy prawo krajowe samo w sobie jest zgodne z Konwencją, łącznie z ogólnymi zasadami wyrażonymi w Konwencji w sposób bezpośredni lub dorozumiany, a w szczególności z zasadą legalności. Należy wskazać w tej mierze, iż w przypadku pozbawienia wolności szczególnie ważne jest to, by pozbawienie wolności zostało zastosowane przy zachowaniu ogólnej zasady pewności prawa. Standard "zgodności z prawem" z art. 5 ust. 1 odnosi się również do "jakości prawa", wymagając jego zgodności z zasadą praworządności, koncepcji, którą można wywieść z przepisów Konwencji. "Jakość prawa" w tym sensie oznacza, iż gdy prawo krajowe zezwala na pozbawienie wolności, musi ono być wystarczająco dostępne, precyzyjne i przewidywalne w swym zastosowaniu, aby uniknąć ryzyka arbitralności".

W mojej ocenie – mając na uwadze także tezy zawarte w orzeczeniu TK – dalsze pozbawienie wolności poprzez przedłużenia czasu pobytu w Ośrodku powinno dawać możliwość weryfikacji tej decyzji przez sąd odwoławczy. Sporządzanie notatki do akt sprawy przez sąd I instancji, zamyka drogę do sądowej weryfikacji tej decyzji sądu. Ustawodawca nie określa, jakie informacje ma zawierać notatka i jak w świetle dyspozycji art. 78 Konstytucji RP można dokonać weryfikacji decyzji sądu, o której mowa w art. 46 ust. 3 ustawy.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wypracowany został również standard, w myśl którego osoba pozbawiona wolności w pewnych sytuacjach ma prawo do realizacji prawa do obrony poprzez uczestnictwo w posiedzeniu sądu i bycie wysłuchanym przez sąd. W wyroku z dnia 22 marca 2017 r. (sygn. akt SK 13/14) Trybunał stwierdził, że wynikające z konstytucyjnego prawa do sądu gwarancje udziału w czynnościach procesowych oraz wysłuchania przez sąd przysługują bezpośrednio osobie, której sytuacji dotyczyć ma decyzja sądu. Mając na uwadze fakt, iż TK rozpoznawał zagadnienie prawne na kanwie sprawy dotyczącej udziału sprawcy umieszczonego w zakładzie psychiatrycznym w posiedzeniu sądu procedującego w przedmiocie dalszego jego pobytu w tym zakładzie, która to okoliczność jest weryfikowana przez sąd co 6 miesięcy, zasadnie należy oczekiwać

wprowadzenia podobnego standardu do postępowania sądu procedującego w trybie art. 46 ustawy. Prawo do bycia wysłuchanym, w mojej ocenie, powinno obejmować również sytuacje, gdy sąd proceduje w przedmiocie wypisania z Ośrodka w trybie art. 47 ustawy.

II. Należy także zwrócić uwagę, że ustawa wymaga dookreślenia zakresu praw osób przebywających w Ośrodku bądź stworzenia podstaw do ich ograniczenia, co obecnie dzieje się na podstawie regulaminu wewnętrznego KOZZD.

Pragnę zaznaczyć, iż w piśmie z dnia 28 listopada 2017 r. zwróciłem się do Przewodniczącego Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP z prośbą o podjęcie przez Senat RP inicjatywy legislacyjnej, zmierzającej do określenia w ustawie praw i obowiązków osób umieszczonych w Ośrodku oraz ewentualnie podstaw i przesłanek ograniczenia ich praw konstytucyjnych (pismo w załączeniu). Do chwili obecnej nie otrzymałem na nie odpowiedzi. Z tego względu, pismem z dnia 27 lutego 2018 r., Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich zwróciła się do ww. Przewodniczącego o poinformowanie, czy Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji podjęła decyzję w przedmiocie rozpoczęcia prac nad uregulowaniem zagadnień odnoszących się do funkcjonowania KOZZD. Na wskazane pismo również - do chwili obecnej - nie otrzymaliśmy odpowiedzi.

Brak regulacji w zakresie praw i podstaw ograniczenia praw osób stwarzających zagrożenie, umieszczonych w KOZZD, bądź niedoprecyzowanie tych przepisów, które się w ustawie znalazły, rzutuje na funkcjonowanie pacjentów Ośrodka. Trzykrotnie pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wizytowali placówkę (w roku 2015, 2017 i 2018), wskazując za każdym razem określone nieprawidłowości, które są w głównej mierze wynikiem braku regulacji prawnej w ustawie. Dostrzegamy, że ustawa w rozdziale 5 zatytułowanym „Pobyt w Ośrodku” reguluje tylko nieliczne prawa osób tam umieszczonych. Odnoszą się one do udzielania świadczeń zdrowotnych, kontroli przedmiotów i pomieszczeń, posiadania przedmiotów zabronionych, czy też kontaktów z osobami spoza KOZZD. Pomijają natomiast w zupełności inne sfery życia codziennego pacjentów dotyczące m.in. warunków bytowych, zakupów, widzeń, korespondencji, rozmów telefonicznych, wyżywienia, kontroli osobistych, postępowania z pacjentami naruszającymi przepisy, praktyk religijnych, dostępu do środków masowego przekazu, możliwości składania pisemnych wniosków, skarg i odwołań od decyzji Dyrektora Ośrodka

(z wyłączeniem art. 30 ust. 1 ustawy).

III. Szczegółowo zagadnienia związane z potrzebą nowelizacji opisałem we wskazanym piśmie do Przewodniczącego Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP. W tym miejscu przedstawiam jednak skrótowo, czego dotyczą główne problemy:

- naruszania prawa do prywatności poprzez dokonywanie kontroli osobistych przez pracowników KOZZD bez podstawy prawnej; jeśli ustawodawca widzi potrzebę tej formy kontroli powinien w ustawie określić jej zakres podmiotowy, przedmiotowy, itd.,

- stosowania odpowiedzialności dyscyplinarnej nieuregulowanej w ustawie,

- braku precyzyjnej regulacji w zakresie prowadzenia korespondencji, w szczególności jej kontroli; w praktyce w Ośrodku prowadzony jest nadzór nad całą korespondencją pacjentów, w tym również korespondencją urzędową,

- ograniczania prawa pacjentów do kontaktu z innymi osobami podczas spotkań osobistych, poprzez nadzór nad nimi przez pracowników KOZZD bez podstawy prawnej,

- ograniczania prawa pacjentów w zakresie korzystania ze spaceru,

- ograniczania możliwości korzystania z prawa własności.

IV. Mając na uwadze fakt, iż umieszczenie pacjenta w Ośrodku jest faktycznie i w sensie prawnym pozbawieniem wolności (por. art. 4 ust. 2 Protokołu Fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania², przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. – Dz. U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192), od ustawodawcy oczekiwać należy precyzyjnych regulacji określających warunki pobytu w miejscu pozbawienia wolności, a w szczególności uregulowania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Nie bez znaczenia pozostaje również okoliczność, że osoby umieszczone w KOZZD uprzednio odbywały karę pozbawienia wolności w więzieniach, gdzie regulacje Kodeksu karnego wykonawczego i aktów prawnych wydanych na jego podstawie, drobiazgowo regulują prawa więźniów i ograniczenia tych praw. Trafiając zatem do Ośrodka mają w pełni uzasadnione poczucie ograniczania ich praw bez właściwej regulacji prawnej i dodatkowo w dużo szerszym

² Do celów Protokołu, pozbawienie wolności oznacza jakkolwiek formę zatrzymania lub uwięzienia bądź umieszczenia osoby w publicznym lub prywatnym miejscu odosobnienia, którego osobie tej nie wolno z własnej woli opuszczać, na mocy polecenia jakiegokolwiek władzy sądowej, administracyjnej lub innej.

zakresie, niż w więzieniu.

Wobec powyższego, uprzejmie proszę Pana Przewodniczącego o przyjęcie niniejszej opinii, a także w porozumieniu z Przewodniczącym Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP poinformowanie mnie o Państwa stanowisku w zakresie potrzeby nowelizacji ustawy, wykraczającej poza ramy druku senackiego nr 775.

Załącznik 1