



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa,

8/04/2019

VII.501.21.2019.KŁ

Pan
Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów
al. Ujazdowskie 1/3
05-077 Warszawa

Wielce Szanowny Panie Premierze,

Pozwalam sobie ponowić wystąpienie dotyczące ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 405; dalej jako: u.p.z.p.), który przesłałem do Pana Premiera w dniu 4 lipca 2018 r. (nr sprawy: VII.501.2.2018.AG). Skierowanie wystąpienia do Pana Premiera było konsekwencją braku odpowiedzi Ministra Sprawiedliwości, któremu sygnalizowałem ten sam problem w wystąpieniu z dnia 22 lutego 2018 r. (numer sprawy: jw.). **Decyzja o ponownym zwróceniu się do Pana Premiera z prośbą o interwencję wiąże się z ciągle napływającymi do Rzecznika Praw Obywatelskich wnioskami obywateli dotyczącymi funkcjonowania Rejestru Sprawców Przepęstw na Tle Seksualnym (dalej również: rejestr).**

W poprzednim wystąpieniu wskazywałem na wniosek syna sprawcy przestępstwa, dla którego ujawnienie w rejestrze danych ojca wiązało się z wtórną wiktymizacją. Teraz chciałbym zwrócić Pańską uwagę na sprawę nastolatki, której dane zostały zamieszczone w rejestrze na podstawie postanowienia sądu, w którym sąd udzielił jej upomnienia za czyn karalny z art. 200 a § 2 k.k. w zw. z art 12 k.k. i zobowiązał do kontynuowania terapii psychologicznej. Jak relacjonuje matka dziewczynki, sąd udzielając upomnienia poinformował ją, że sprawa nie ma charakteru poważnego i udziela córce upomnienia i że

jest to najłagodniejszy środek jaki może zastosować. Zobowiązał również córkę do kontynuowania terapii psychologicznej, na którą ta systematycznie uczęszcza. Do wniosku skierowanego do Rzecznika zostało również załączone zaświadczenie z poradni psychologii klinicznej, w którym psycholog ujawnił pogląd, że zdarzenie, które stało się przyczyną sprawy sądowej, było powodowane nadpobudliwością emocjonalną dziewczynki oraz wiekiem dorastania, a dziecko pozostaje pod opieką matki, która poważnie podchodzi do zdrowia psychicznego córki. Umieszczenie danych w rejestrze narusza prywatność dziewczynki i może mieć poważne konsekwencje dla jej przyszłości.

Należy zwrócić uwagę, że prywatność jednostki jest wartością chronioną konstytucyjnie. Artykuł 47 Konstytucji RP zawiera ogólne gwarancje ochrony prywatności, zaś art. 51 Konstytucji RP odnosi się bezpośrednio do aspektów ochrony prywatności związanych z przetwarzaniem informacji o jednostce. Rozważając doniosłość prawnej ochrony prawa do prywatności i autonomii informacyjnej jednostki zwraca się uwagę na jej związki z godnością. Jak zauważa doktryna prawa, „jakikolwiek działania władzy publicznej w zakresie dotyczącym danych osobowych - działania ustawodawcze, administracyjne czy kontrolne – muszą uwzględniać istotę godności człowieka”¹.

Podobnie, w literaturze podkreśla się, że: „godność człowieka jako naczelną wartość państwa prawa leży u podstaw ochrony danych osobowych. O ile tortury, poniżające traktowanie, odarcie z intymności to podręcznikowe przykłady naruszenia fizyczności, jego godności w wymiarze fizycznym i psychicznym, o tyle naruszenie prawa do prywatności, intymności, to ingerencja w psychikę, która może być trwalszą i boleśniejszą dyskryminacją niż fizyczne tortury. Wystawienie na widok publiczny, przekazanie informacji, naruszenie swoistej «aury informacyjnej» może być subiektywnie, ale i obiektywnie poniżające, może prowadzić do trwałego pokrzywdzenia strony”². Stwierdza się więc, że: „Państwo ma obowiązek chronić dane swoich obywateli, bo chroni ich godność prowadzącą do «samodzielnego kształtowania swojego życia» i swojej osobowości”³. Również Trybunał Konstytucyjny podkreśla doniosłą rolę prywatności, stwierdzając, że: „Prywatność jednostki, tam gdzie jest to możliwe, powinna być

¹ M. Wyrzykowski, *Ochrona danych – zagadnienia konstytucyjne*, [w:] *Ochrona danych osobowych* red. M. Wyrzykowski, Warszawa 1999, s. 30.

² I. Lipowicz, *Konstytucyjne podstawy ochrony danych*, [w:] *Ochrona danych osobowych w Polsce z perspektywy dziesięciolecia*, red. P. Fajgielski, Lublin 2008, s. 46.

³ Tamże.

chroniona w imię fundamentalnej wartości konstytucyjnej jaką jest godność człowieka” (wyrok TK z 26 lutego 2014 r., sygn. akt K 22/10).

Jak inne konstytucyjnie chronione wartości, prywatność może podlegać ograniczeniom na określonych w Konstytucji RP zasadach. Zasady te zawiera art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenia te muszą być więc określone w ustawie, nie mogą naruszać istoty prawa do prywatności oraz muszą być konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla ochrony wartości (bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej, czy też wolności i praw innych osób) wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ważnym kryterium oceny dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń jest spełnienie wymogu ich proporcjonalności.

W wypadku przepisów dotyczących zamieszczania danych w Rejestrze Sprawców Przepęstw na Tle Seksualnym wartością na rzecz której ograniczana jest prywatność ma być porządek publiczny. Tego rodzaju ograniczenie może być dopuszczalne na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jednak w omawianym przypadku, w odniesieniu do osób nieletnich, w mojej ocenie, jest ono sformułowane wadliwie.

Należy wskazać, że Konstytucja RP w sposób szczególny chroni prawa dziecka. Nie ulega wątpliwości, że dzieci są podmiotami praw i wolności konstytucyjnych, takich jak prawo do zdrowia, życia czy prywatności. Ponadto, należy w tym kontekście zwrócić uwagę na normę wyrażoną w art. 72 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją”. W celu ochrony praw dziecka zgodnie z art. 72 ust. 4 Konstytucji RP zostaje przy tym powołany Rzecznik Praw Dziecka. Ochrona praw dzieci jest również ważnym zadaniem Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 208 ust. 1 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 2a ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 2179; dalej jako: ustawa o RPO), w sprawach dzieci Rzecznik współpracuje z Rzecznikiem Praw Dziecka. O szczególnej ochronie praw dziecka świadczą również konstytucyjne normy odnoszące się do ochrony jego zdrowia, ochrony przed wyzyskiem ekonomicznym, prawa do nauki czy pomocy socjalnej⁴. Należy również zwrócić uwagę na poglądy Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którymi: „Dobro dziecka stanowi swoistą konstytucyjną klauzulę generalną, której rekonstrukcja powinna się odbywać poprzez

⁴ Zob. szerzej: E.H. Morawska, *Ochrona praw dziecka w świetle art. 72 Konstytucji RP. Uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007, nr 4, s. 126.

odwołanie do aksjologii konstytucyjnej i ogólnych założeń systemowych. Z tego punktu widzenia istotne znaczenie ma treść art. 18 Konstytucji, umiejscowionego wśród podstawowych zasad porządku konstytucyjnego, gwarantującego ochronę i opiekę Rzeczypospolitej małżeństwu, rodzinie, macierzyństwu i rodzicielstwu [...] Pojęcie «praw dziecka» w przepisach Konstytucji należy rozumieć jako nakaz zapewnienia ochrony interesów małoletniego, który w praktyce sam może jej dochodzić w bardzo ograniczonym zakresie. Dobro dziecka jest również tą wartością, która determinuje kształt innych rozwiązań instytucjonalnych [...]” (wyrok TK z 28 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 18/02).

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ratyfikowanej przez Polskę Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych z dnia 20 listopada 1989 r. o prawach dziecka (Dz. U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526 ze zm.) we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka.

Realizacja konstytucyjnych norm odnoszących się do praw dziecka została dokonana w art. 3 § 1 z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2018 r., poz. 969 ze zm.): „W sprawie nieletniego należy kierować się przede wszystkim jego dobrem, dążąc do osiągnięcia korzystnych zmian w osobowości i zachowaniu się nieletniego oraz zmierzając w miarę potrzeby do prawidłowego spełniania przez rodziców lub opiekuna ich obowiązków wobec nieletniego, uwzględniając przy tym interes społeczny”.

Warto w tym miejscu zauważyć, że Prokurator Generalny w piśmie z dnia 26 stycznia 2016 r. wyrażał zastrzeżenia odnośnie do umieszczenia w rejestrze danych nieletnich, wobec których zastosowano środki wychowawcze, poprawcze lub wychowawczo – lecznicze. Wskazał on, że: „w odniesieniu do tej kategorii osób należy wyraźnie podkreślić, że promulgacja ich danych w rażący sposób sprzeczna jest z dobrem małoletniego i może spowodować nieodwracalne skutki dla ich psychiki, niwecząc zupełnie cele, dla których zastosowano wobec nieletniego wymienione wyżej formy jego readaptacji społecznej⁵.

Również szczegółowe rozwiązania ustawy wzbudzają wątpliwości z perspektywy oceny proporcjonalności ograniczeń prawa do prywatności nieletniego, na co zwraca się uwagę w doktrynie⁶.

⁵ Opinia Prokuratora Generalnego złożona w trakcie prac sejmowych (druk sejmowy nr 189/VIII kadencja).

⁶ A. Wolska-Bagińska, *Ochrona praw i wolności nieletniego a rejestr sprawców przestępstw na tle seksualnym*, „Palestra” 2018, nr 9, s. 63-69.

Należy wskazać, usuwanie danych nieletnich z rejestru, zgodnie z art. 18 ust. 4 u.p.z.p., następuje co do zasady 10 lat po ukończeniu przez nieletniego osiemnastego roku życia, co oznacza, że **niejednokrotnie dane nieletnich są w rejestrze znacząco dłużej niż dane sprawców pełnoletnich**. Oznacza to, że w dekadzie w której młodzi ludzie podejmują wiele ważnych decyzji na temat wyboru ścieżki życiowej, muszą oni cały czas liczyć się z możliwością ujawnienia swoich wrażliwych danych.

Zagrożenie to jest tym bardziej realne, że nie wprowadzono odpowiednich gwarancji w odniesieniu do dostępu do rejestru z dostępem ograniczonym. Poza organami ścigania i wymiarem sprawiedliwości do danych mają dostęp inne podmioty koncentrujące swoją działalność na różnych formach opieki nad dziećmi. W doktrynie wskazuje się, że dostęp ten jest niezwykle łatwy. Procedura uzyskiwania informacji z rejestru z dostępem ograniczonym polega na rejestracji i zalogowaniu, a podstawa faktyczna zapytania nie podlega weryfikacji⁷.

Należy również wskazać, że zgodnie z art. 11 ust. 1 u.p.z.p., osoba, której dane zostały zamieszczone w rejestrze ma obowiązek zgłoszenia faktycznego adresu pobytu w jednostce organizacyjnej Policji właściwej ze względu na miejsce tego pobytu oraz zgłaszania każdorazowej zmiany faktycznego adresu pobytu, najpóźniej w trzecim dniu tego pobytu. Biorąc pod uwagę wspomniany okres przetwarzania danych nieletnich w rejestrze trzeba stwierdzić, że jest to szczególnie dotkliwy obowiązek, który będzie negatywnie oddziaływał na możliwość osiągnięcia celów postępowania w sprawach nieletnich. Młody człowiek będzie bowiem musiał cały czas podejmować czynności, które mogą u niego wywoływać wrażenie stygmatyzacji i wykluczenia społecznego.

Podsumowując, w mojej ocenie **przyjęcie opisanych wyżej rozwiązań przez polskiego ustawodawcę jest błędem i może mieć nieproporcjonalne konsekwencje dla młodych ludzi**. Cechą demokratycznego społeczeństwa jest to, że raz popełniony przez jednostkę czyn, szczególnie wtedy, kiedy nie naraża on w sposób poważny chronionych społecznie wartości nie powinien wpływać na całe życie jednostki. Na tym fundamencie zbudowana jest również koncepcja odrębnego postępowania w sprawach nieletnich. Przy tym należy wskazać, że obecnie, w dobie rozwoju nowoczesnych technologii informacyjnych jednorazowe nieautoryzowane ujawnienie informacji może się wiązać z jej nieograniczonym czasowo funkcjonowaniem w sferze publicznej. W wypadku młodej osoby, do której sprawy nawiązują i osób w podobnych sytuacjach, może to rzutować na jej zdrowie psychiczne, relacje społeczne czy możliwość

⁷ Tamże.

zdobycia pracy. Dlatego ustawodawca konstytucyjny, przewidując te zagrożenia, stawia szczególne wymagania wobec regulacji ochrony danych osobowych. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, istnienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP odrębnej regulacji dotyczącej proporcjonalności wkraczania w prywatność jednostki należy tłumaczyć tym, że naruszenia autonomii informacyjnej poprzez żądanie niekoniecznych, lecz wygodnych dla władzy publicznej informacji o jednostce, jest typowym dla czasów współczesnych instrumentem, po który władza publiczna chętnie sięga i dzięki któremu uzyskuje potwierdzenie swej pozycji wobec jednostki (wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02). Ustawodawca powinien więc ze szczególną starannością przewidywać konsekwencje ujawniania danych dotyczących jednostki. W mojej ocenie fakt, że dane są ujawniane w rejestrze z dostępem ograniczonym nie niweluje w stopniu wystarczającym omawianego wyżej ryzyka i jest nieproporcjonalne.

Mając na względzie powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o RPO, zwracam się do Pana Premiera z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionego problemu oraz podjęcie działań zmierzających do przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją RP.

Z wyrazami szacunku,

Adam Bodnar

Do wiadomości:

Pan Zbigniew Ziobro

Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny

Pan Mikołaj Pawlak

Rzecznik Praw Dziecka