

Obserwacja procesu legislacyjnego rządowego projektu ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym

Link do dokumentów: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12280253>

Projekt był objęty obserwacją od 16 grudnia 2016 roku..

Najważniejsze spostrzeżenia z obserwacji w okresie od 16 grudnia 2015 do 15 lutego 2016 roku.

Decyzją Rady Ministrów, projekt został **zwolniony z obowiązku opracowywania założeń do projektu**.

Organem wnioskującym jest Minister Sprawiedliwości, reprezentowany w konsultacjach publicznych przez Sekretarza Stanu Patryka Jakiego.

Projekt ustawy był **procesowany w odrębnym trybie**, o którym mowa w par. 98 i 99 Uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Tryb ten jest przewidziany dla sytuacji gdy „waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów” i może być prowadzony z pominięciem niektórych elementów procesu legislacyjnego. W opublikowanych na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego dokumentach **brak informacji o przesłankach do zastosowania tego trybu** (można domniemywać, że jest to „waga sprawy”), a – sądząc po tym co zostało opublikowane – **projekt nie był poddany konsultacjom publicznym**.

Projekt nosi datę 23 grudnia 2015 r., taka też jest data jego zamieszczenia na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego. Jedyne opublikowane tam dokumenty to projekt wraz z uzasadnieniem oraz Ocena Skutków Regulacji. **Brak informacji czy w ogóle przeprowadzono uzgodnienia, konsultacje publiczne i opiniowanie**.

13 stycznia 2016 roku projekt wraz z uzasadnieniem, OSR i projektami aktów wykonawczych **wpłynął do Sejmu** (druk nr 189). **Etap prac rządowych trwał 16 dni w tym 10 dni roboczych**. 14 stycznia został skierowany do pierwszego czytania, które miało miejsce na posiedzeniu Sejmu w dniu 27 stycznia. Obecnie projekt jest skierowany do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

W okresie objętym monitoringiem **na stronach sejmowych** <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=189> **opublikowano 4 opinie** do projektu:

- Opinia Prokuratora Generalnego (mocno krytyczna, włącznie z sugestią niezgodności z Konstytucją),
- Opinia Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (mocno krytyczna, włącznie z sugestią naruszenia Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności),
- Opinia Rzecznika Praw Dziecka (zarówno uwagi pozytywne, jak i krytyczne),
- Opinia Sądu Najwyższego (pozytywnie o celach, krytyczne uwagi o niektórych rozwiązaniach, w tym o ich celowości i konstytucjonalności).

Uwagi do OSR

1. Jaki problem jest rozwiązywany:

Rozwiązanie problemu związanego ze wzrostem zagrożenia przestępczością na tle seksualnym poprzez wprowadzenie nowych środków ochrony społeczeństwa, w szczególności małoletnich przed tego rodzaju przestępczością. Projekt kładzie nacisk na rozbudowę aktywnych środków ochrony służących zapobieganiu przestępczości seksualnej już na etapie przed popełnieniem czynu zabronionego (środki prewencyjne). Wnioskodawca ogólnie opisuje problem, a tam gdzie sięga po statystyki wskazuje tendencję spadkową w liczbie wykrytych przestępstw. Brakuje też statystycznych informacji na temat przestępstw w warunkach recydywy – bo tylko to pozwoliłoby poznać skalę potencjalnych przestępstw, do których nie musiałoby dojść, gdyby proponowane rozwiązanie istniało i osoba podlegałaby mu już po pierwszym skazaniu.

2. Rekomendowane rozwiązanie:

Rekomendowanym rozwiązaniem jest utworzenie rejestru sprawców przestępstw na tle seksualnym. Rejestr będzie się składał z dwóch oddzielnych baz danych, zwanych „Rejestrem z dostępem ograniczonym” i „Rejestrem publicznym”. W ramach Rejestru z dostępem ograniczonym dane będą dostępne podmiotom wymienionym w art. 12 ustawy (przede wszystkim organom państwowym i samorządowym), w związku z prowadzonymi postępowaniami oraz w zakresie, w jakim jest to konieczne dla wykonania nałożonych na nie zadań określonych w ustawie, szczególnie w celu ochrony małoletnich. W ramach Rejestru publicznego, obejmującego sprawców czynów zabronionych z art. 2 ustawy, którzy dopuścili się

przestępstwa zgwałcenia ze szczególnym okrucieństwem na szkodę małoletniego poniżej 15 lat, lub którzy dopuścili się przestępstw z art. 2 w warunkach określonych w art. 64 § 1 lub 2 k.k. w stosunku do tych przestępstw, ww. Rejestr będzie dostępny powszechnie.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach:

Wnioskodawca obszernie omawia rozwiązania wprowadzone w tym zakresie w innych krajach, dzieląc je na model ochrony społeczności (realizowany w wielu krajach anglosaskich, polegający na ścisłym nadzorze nad sprawcami opuszczającymi zakład karny) lub model pracy klinicznej (stosowany w takich krajach europejskich jak Holandia, Dania, Niemcy, Włochy i Francja, kładący nacisk na terapię sprawców zarówno w trakcie odbywania kary, jak i po opuszczeniu zakładu karnego. We Francji ten model jest stosowany równoległe z modelem ochrony społeczności. Wnioskodawca skupia się jednak na analizie rozwiązań z modelu pierwszego, opisując funkcjonujące w wybranych krajach rejestry sprawców przestępstw seksualnych.

4. Podmioty na które oddziałuje projekt:

Projekt oddziałuje na różne podmioty – Policję, pracodawców, osoby podlegające wpisowi do rejestru, oraz osoby potencjalnie zagrożone przestępstwem seksualnym. Wnioskodawca wszystkie te grupy potraktował dość ogólnie.

5. Informacje nt konsultacji:

Nie trafiono na żadne wzmianki o odbytych konsultacjach, uzgodnieniach czy opiniowaniu.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych:

Jedyny wpływ na sektor finansów publicznych jaki wnioskodawca wskazuje to 1,5 miliona złotych wydane z budżetu państwa na samo zbudowanie rejestru (program komputerowy, sprzęt). **Wnioskodawca przyznaje, że nie uwzględnił kosztów osobowych** („Ze względu na ogólność zapisów projektu nie jest również na tym etapie możliwe szacowanie kosztów prowadzenia przez jednostki policji „policyjnej mapy zagrożeń”, w związku z czym w niniejszym opracowaniu odstąpiono od tego”). Na podstawie OSR można uznać, że poza kosztami uruchomienia rejestru, w kolejnych dziesięciu latach jego utrzymywania nie przewidziano już żadnych związanych z nim wydatków, co oczywiście nie jest realne.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki:

Według wnioskodawcy projektowane rozwiązania nie wywierają wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców. **Jest to jednak deklaracja sprzeczna z dalszą częścią OSR, gdzie wnioskodawca wyraźnie wskazuje na nowe obowiązki i ewentualne sankcje dla pracodawców** („Przed dopuszczeniem osoby do pracy lub do innej działalności związanej z wychowaniem, edukacją, leczeniem małoletnich lub z opieką nad nimi, pracodawcy lub inni organizatorzy w zakresie takiej działalności zobowiązani są do uzyskania informacji o tych osobach z Rejestru. Dopuszczenie do pracy lub do innej działalności związanej z wychowaniem, edukacją, leczeniem małoletnich lub z opieką nad nimi osoby, której dane są zamieszczone w Rejestrze, Podlegać ma karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 1.000 zł.”)

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych:

Przewidywane jest zwiększenie liczby dokumentów i zwiększenie liczby procedur.

9. Wpływ na rynek pracy:

Projekt będzie miał wpływ na rynek pracy, choć wnioskodawca w OSR opisuje go nieadekwatnie do zapisów projektu. „Pracodawcom będzie przysługiwało prawo do uzyskania informacji o skazanych, których dane osobowe zostały zgromadzone w Rejestrze z dostępem ograniczonym w zakresie niezbędnym pracodawcom lub innym organizatorom przed dopuszczeniem osoby do pracy lub do innej działalności związanej z wychowaniem, edukacją, leczeniem małoletnich lub z opieką nad nimi” – taki zapis sugeruje, że pracodawcy dostaną narzędzia, z których będą mogli skorzystać lub nie. Tymczasem projekt nakłada na pracodawców obowiązki, obwarowane sankcjami (z karą aresztu włącznie). „Przed nawiązaniem stosunku pracy lub przed dopuszczeniem osoby do innej działalności związanej z wychowaniem, edukacją, leczeniem małoletnich lub z opieką nad nimi, pracodawcy lub inni organizatorzy w zakresie takiej działalności zobowiązani są do uzyskania informacji o tych osobach z Rejestru. Kto dopuszcza do pracy lub do innej działalności związanej z wychowaniem, edukacją, leczeniem małoletnich lub z opieką nad nimi osobę, której dane są zamieszczone w Rejestrze, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 1.000 zł.”

10. Wpływ na pozostałe obszary:

Poprawa bezpieczeństwa publicznego i subiektywnego poczucia bezpieczeństwa obywateli.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego:

Wskaźnikiem efektywności może być liczba przestępstw seksualnych popełnianych wobec małoletnich (realizacja zakładanego spadku tej liczby w kolejnych latach obowiązywania regulacji).

15 lutego 2016
Katarzyna Sadło