

Michał Klimaszewski

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego [michal.klimaszewski@adwokatura.pl]

Pozycja ustrojowa Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15

Abstrakt: Aktualnie istotnym społecznie problemem, wybrzmiewającym w przestrzeni dyskusji publicznej, jest brak w przeszłości właściwej reakcji organów państwa oraz różnych instytucji społecznych na zjawisko seksualnego wykorzystania małoletnich poniżej 15. roku życia. Doprowadziło to w wielu przypadkach do przedawnienia tych przestępstw i braku możliwości ukarania sprawców, a co za tym idzie poczucia głębokiej niesprawiedliwości wśród ofiar tych czynów. Podobna sytuacja dotyczyła procedury niezawiadamiania organów ścigania o takich przestępstwach pomimo posiadania wiarygodnych informacji. Prawną odpowiedzią na taki stan rzeczy jest powołanie nowego organu administracji w postaci Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15. Przedmiotem analizy jest wskazanie pozycji ustrojowej Komisji przez pryzmat innych instytucji działających w polskim porządku prawnym, takich jak RPO i RPD. Wskazanie kompetencji Komisji oraz statusu członków pozwala określić ewentualne zagrożenia występujące w procesie działania i realizacji przypisanych zadań. W dotychczasowej literaturze przedmiotu brakuje podobnych analiz, ponieważ akcent dyskusji naukowej został położony na prawnokarne gwarancje osoby, która na mocy wprowadzonych zmian może być wpisana do Rejestru Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym. Rozważania prowadzone są metodą porównawczą, analizując rozwiązania ustrojowe w stosunku do działania i sposobu organizacji innych organów szeroko rozumianej administracji państwowej, skupiając się na mechanizmach gwarantujących skuteczną pracę Komisji.

Słowa kluczowe: Państwowa Komisja do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15., pedofilia, Rejestr Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym, organ administracji.

Wprowadzenie

Prezentowane rozważania chciałbym poprzedzić jednym istotnym zastrzeżeniem. Przedstawione treści, zgłoszone uwagi krytyczne do przyjętych rozwiązań lub też obowiązującej praktyki sądowej czy prokuratorskiej, nie mogą być interpretowane w żadnym wymiarze jako akceptacja autora tekstu dla zjawiska nazywanego społecznie pedofilią¹ w jakiegokolwiek postaci czy wymiarze, jak również nie mogą być traktowane jako obrona bądź usprawiedliwienie osób, które dopuściły się takich działań.

Przedmiotem analizy jest ustrojowe umocowanie Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15. (dalej: Komisja), powołanej ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 roku², według stanu prawnego uwzględniającego zmiany wprowadzone tzw. tarczą antykrzysową 4.

Już na etapie pierwszych prac parlamentarnych prowadzonych pod koniec poprzedniej kadencji parlamentu uwagi do projektu zgłosiła Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Sąd Najwyższy, dodatkowo opinię złożyło Biuro Analiz Sejmowych. Ustawa została uchwalona przez Sejm większością 401 głosów za, a zatem prosta arytmetyka sejmowa wskazuje, że przygotowane rozwiązania uzyskały akceptację wszystkich sił parlamentarnych, w tym głównych liderów partii opozycyjnych. Przez okres 10 miesięcy nie powołano pełnego składu osobowego Komisji, a co za tym idzie, jej ukonstytuowania. Uruchomione przez Sejm procedury powołania kandydatów do składu Komisji przyniosły ożywioną debatę publiczną na temat zakresu jej działania, kompetencji, w której przytaczano krytyczne uwagi zgłaszane na etapie pierwotnych prac parlamentarnych.

Fakt, że prace Sejmu zbiegły się z kampanią prezydencką, przeniósł poziom dyskusji z aspektu merytorycznego na wymiar polityczny, co powoduje konieczność rozpoczęcia naukowej analizy problemu, która do tej pory z przyczyn oczywistych nie została podjęta. Najistotniejsze kwestie z tym związane obejmują: ratio legis powołania Komisji, jej ustrojowe umocowanie, status członków Komisji, zakres powierzonych zadań i formy realizacji.

.....

¹ Tekst skupia się na administracyjnoprawnym charakterze funkcjonowania Komisji. Użycie niedefiniowanego legalnie pojęcia pedofilia używane jest w rozumieniu przyjętym przez ustawodawcę na potrzeby ustawy powołującej Komisję do działania.

² Wszelkie odwołania do artykułów bez wskazania innego aktu prawnego dotyczą wskazanej w przypisie ustawy. Użycie w artykule pojęcia Ustawa bez bliższego dookreślenia oznacza ustawę z dnia 30 sierpnia 2019 r.

***Ratio legis* powołania Komisji**

Istniejące przed powołaniem Komisji rozwiązania chroniące interes prawny osoby poszkodowanej przestępstwem pedofilii, na gruncie prawa cywilnego oraz prawa karnego, bazowały przede wszystkim na wydłużeniu okresu przedawnienia. Obowiązujący od 10 sierpnia 2007 roku art. 4421 § 2 k.c. (Dz.U. z 2007 r. Nr 80, poz. 538) przewiduje 20-letni okres przedawnienia roszczeń liczony od dnia, w którym przestępstwo zostało popełnione. Biorąc pod uwagę nowelizację Kodeksu cywilnego z 2018 roku (Dz.U.2018.1104 art. 1), polegającą między innymi na skróceniu okresu przedawnienia z 10 do 6 lat należy podkreślić, że termin przedawnienia roszczeń wynikających z popełnienia zbrodni lub występku został wydłużony do końca roku kalendarzowego, w którym upływa 20 lat od dnia popełnienia przestępstwa. W praktyce oznacza to, że poszkodowany który w momencie popełnienia czynu zabronionego miał ukończone 12 lat, będzie uprawniony do wystąpienia z roszczeniem cywilnym do końca roku kalendarzowego, w którym ukończy 32 lata. Nie można przy tym pominąć prawnej możliwości przerwania biegu przedawnienia, która sprawia, że 20-letni termin liczony jest od początku. Na gruncie prawa karnego początkowo przepisy nie wprowadzały możliwości przedawnienia się przestępstwa przed ukończeniem przez pokrzywdzonego 23. roku życia, a od 2014 roku przed ukończeniem przez pokrzywdzonego 30. roku życia. Aksjologicznie, rozwiązania te, przy specyfice przestępstwa pedofilii, miały pomóc pokrzywdzonemu, aby już jako w pewnym sensie dorosła osoba, mógł ujawnić sprawcę i znieść związany z tym dyskomfort psychiczny. Dodatkowo od 13 lipca 2017 roku do katalogu przestępstw karnych wprowadzono odpowiedzialność za niezawiadomienie organów ścigania o każdej wiarygodnej wiadomości dotyczącej popełnienia lub usiłowania popełnienia przestępstwa pedofilii. Założenia wskazanych regulacji przewidywały sądową drogę zaspokojenia roszczeń i ukarania sprawcy z jednoczesną penalizacją zachowań zmierzających do ukrycia informacji o popełnieniu przestępstwa pedofilii. Uzupełnieniem instrumentów prawnych w zakresie walki z pedofilią i ochroną interesów małoletnich są mechanizmy informacyjne i edukacyjne przewidziane w ustawie z dnia 13 maja 2016 roku o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym. Jak pokazała rzeczywistość, system ten nie sprawdził się, co przyznają wprost autorzy projektu ustawy, którzy w uzasadnieniu stwierdzili „W obowiązującym stanie prawnym jest brak środków umożliwiających dochodzenia swoich praw przez ofiary, które dopiero jako osoby dorosłe, po ukończeniu 30 lat, mają warunki i odwagę mówić o doznanych w dzieciństwie krzywdach. W takich przypadkach ściganie sprawców, z uwagi na upływ terminu przedawnienia karalności, jest niemożliwe. Zasady współżycia społecznego nakazują jednak otoczyć te osoby szczególną tro-

ską i przywrócić im godność”³. Należy zauważyć, że dostrzeżenie przez Państwo bezskuteczności dotychczas stosowanych narzędzi prawnych z koniecznością ingerencji w skutki prawne zaistniałe w trakcie ich obowiązywania miało już miejsce w przypadku uchwalenia ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji repriwatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich⁴, wydanych z naruszeniem prawa i powołaniu Komisji Weryfikacyjnej z uprawnieniami w zakresie uchylania i zmiany ostatecznych decyzji administracyjnych⁵. W obu opisanych przypadkach, ze względu na ujawnione skutki społeczne, możemy mówić o indolencji systemu prawnego. Taka korelacja w istotny sposób zbija część argumentów krytycznych, odwołujących się do dublowania przez Komisję prac prokuratora, czy jej quasi-sądowej pozycji. Wydaje się, że system prawa, jako wartość sama w sobie może podlegać ochronie wtedy, gdy jego stosowanie prowadzi do realizacji uzasadnionych społecznie wartości, dla których został ustanowiony. W przeciwnym razie zderzy się z potocznie formułowanym zarzutem „bezprawia w majestacie prawa”. W tym kontekście nie można pominąć argumentu wskazującego na funkcjonowanie podobnych organów kolegialnych w innych krajach, nie tylko europejskich.

Ustrojowe umocowanie Komisji

Ustawodawca powołał do działania Państwową Komisję do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15, która w zakresie swojej działalności jest organem niezależnym od innych organów władzy państwowej. Analizując regulacje prawne dotyczące podmiotów o podobnych zadaniach czy uprawnieniach, czyli Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka możemy wskazać, że Konstytucja (art. 210) stanowi iż RPO „jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie”, natomiast RPD „jest w swojej działalności

.....

³ <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3663>, s. 1.

⁴ Warto przypomnieć, że w dyskusji publicznej posługiwano się pojęciami „dzika repriwatyzacja” czy mafia repriwatyzacyjna.

⁵ Na marginesie warto przytoczyć fragment z uzasadnienia projektu Rady Ministrów, który wskazywał na zakres patologii prawnych: „W procesie repriwatyzacyjnym w oparciu o dekret dochodziło do przestępstw takich jak fałszowanie dokumentów, do naruszeń proceduralnych w trakcie postępowania administracyjnego, naruszeń mających związek z nadużyciem praw podmiotowych w obrocie cywilnoprawnym, a także naruszeń godzących w interes społeczny, polegających na pozbawianiu uprawnień osób zamieszkujących nieruchomości objęte postępowaniem repriwatyzacyjnym. W efekcie tych naruszeń dochodziło do przeniesienia własności lub do ustanowienia użytkowania wieczystego w odniesieniu do nieruchomości komunalnych w stosunku do osób, które nigdy nie były właścicielami tych nieruchomości. Wydawane decyzje administracyjne były też podstawą zasądzania roszczeń odszkodowawczych w znacznych rozmiarach.

niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie” (art. 7 ust. 1). Ze względu na wiodącą rolę Sejmu w procesie powołania obu rzeczników, przyjęto rozwiązanie odpowiedzialności przed Sejmem. W przypadku Komisji, ze względu na wielość podmiotów zaangażowanych w proces powoływania jej członków, zrezygnowano z konstrukcji wskazania jednego organu, przed którym odpowiada Komisja, wprowadzając w to miejsce uprawnienie podmiotu powołującego członka Komisji do jego odwołania w przypadku zaprzestania spełniania którejkolwiek z przesłanek koniecznych do zasiadania w Komisji lub stwierdzenia niewypełniania obowiązków nałożonych przez ustawę lub działania na szkodę osób poszkodowanych przez nadużycia seksualne lub przestępstwa pedofilii. Pojęcie niezależności Komisji, jako organu kolegialnego, oznacza brak uprawnień ze strony innych organów władzy publicznej do wydawania wiążących poleceń w obszarze merytorycznego i wewnątrzorganizacyjnego działania. Gwarancją niezależności działań Komisji są przepisy przyznające jej członkom immunitet. Oznacza to brak możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności za działalność wchodzącą w zakres sprawowanej funkcji. Pomimo, że ustawodawca nie używa tego pojęcia, to z całokształtu regulacji prawnej można postawić tezę, że w zakresie wykonywania uprawnień członkowie Komisji są niezawisli. Oznacza to podejmowanie rozstrzygnięć bez zewnętrznych nacisków, zgodnie z własną wolą, doświadczeniem życiowym, w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa.

Pracami Komisji kieruje przewodniczący wybrany przez Sejm zwykłą większością głosów spośród członków Komisji. Oznacza to możliwość wyboru przewodniczącego z całego składu Komisji, a nie tylko spośród członków powoływanych przez Sejm. Ewentualne odwołanie z pełnionej funkcji wymaga stwierdzenia, że osoba nie wypełnia obowiązków nałożonych na przewodniczącego. Odwołanie z tej funkcji nie oznacza automatycznie pozbawienia członkostwa w Komisji, chyba że zaistniały przesłanki wygaśnięcia członkostwa lub osoba została odwołana z przyczyn wskazanych w ustawie.

Do zadań przewodniczącego należy kierowanie pracami Komisji, reprezentowanie jej na zewnątrz, co obejmuje prawo do składania oświadczeń woli w imieniu Komisji. Przewodniczący uprawniony jest do wnioskowania o powołanie z grona Komisji maksymalnie dwóch zastępców. Ustawa nie przewiduje bezpośrednich uprawnień zastępców, można przewidywać ich przypisanie w momencie, gdy Komisja uchwali regulamin swojego działania. Należy również przyjąć, że Przewodniczący może złożyć wniosek o odwołanie z funkcji zastępcy i powołania w to miejsce innej osoby. Ustawa przewiduje możliwość upoważnienia członka Komisji do wykonywania niektórych czynności przewodniczącego Komisji. Udzielenie upoważnienia może nastąpić na rzecz każdego z członków Komisji i nie jest związane np. ze sprawowaniem funkcji zastępcy przewodniczącego. Podkreślić należy, że uchwalenie regulaminu działania Komisji stanowi jej wyłączne uprawnienie i nie nadano żadnemu organowi uprawnień do jego zatwierdzania czy

np. opiniowania⁶. Dodatkowo Przewodniczący Komisji może zapraszać do udziału w pracach Komisji przedstawiciela rzecznika Praw Obywatelskich z głosem doradczym. Wydaje się jednak, że to zaproszenie do udziału w pracach Komisji nie może dotyczyć czynności wykonywanych np. w ramach wysłuchania.

Instytucjonalnym wzmocnieniem Komisji jest decyzja o utworzeniu Urzędu Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15. Ustawodawca mógł powierzyć administracyjną obsługę Komisji np. Kancelarii Sejmu lub Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, jednak wyposażenie jej w odrębny urząd oznacza brak konieczności pokonywania zewnętrznych barier administracyjnych. Wydatki związane z funkcjonowaniem Komisji i Urzędu Komisji są pokrywane z budżetu państwa. Zgodnie z założeniami „oceny skutków regulacji” planowany budżetu państwa w roku rozpoczęcia działalności Komisji został zaplanowany na 8 milionów złotych, natomiast w kolejnych latach na 12 milionów złotych. Koszty działania będą pokrywane z budżetu państwa i zostały oszacowane w odniesieniu do analogicznych instytucji, takich jak np. Rzecznik Praw Dziecka. Według założeń Komisję będzie obsługiwał urząd liczący 44 pracowników, w tym dyrektor Urzędu Komisji, jego zastępca oraz 32 pracowników merytorycznych (wg planu po dwóch na każde województwo). W zakresie praw i obowiązków pracowników mają zastosowanie przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

Komisja nadaje statut Urzędowi Komisji, który określa jego zadania i organizację, natomiast organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań Urzędu Komisji określa przewodniczący Komisji w regulaminie organizacyjnym. Przewodniczący Komisji może upoważnić pracownika Urzędu Komisji do załatwiania określonych spraw w jego imieniu, w szczególności do wydawania zaświadczeń oraz do poświadczania odpisów dokumentów za zgodność z oryginałem na potrzeby prowadzonych postępowań (art. 17 ust. 2). Rozwiązania w zakresie organizacji Urzędu Komisji nie przewidują również uprawnień innych organów administracji do ingerencji w kształt dokumentów wewnętrznych. Komisja została upoważniona do przetwarzania wszelkich informacji niezbędnych do realizacji jej ustawowych zadań, w tym danych osobowych⁷. Komisja odmawia ujawnienia danych osobowych osoby, od której uzyskała informacje, oraz osoby, której dotyczy zgłoszenie, a także dokumentacji zgromadzonej w toku postępowania wyjaśniającego, jeżeli

⁶ Warto wskazać, że Statut Najwyższej Izby Kontroli jest nadawany w drodze zarządzenia przez Marszałka Sejmu na wniosek Prezesa NIK po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej (art. 25 ust. 2 ustawy o NIK).

⁷ Wskazanych w art. 9 ust. 1 i art. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, s. 1, z późn. zm.).

uzna to za niezbędne dla ochrony czci, praw i godności osoby poszkodowanej. Dodatkowo, dokumentacja zgromadzona w toku postępowania wyjaśniającego, w tym postanowienie o wpisie w Rejestrze, nie stanowi informacji publicznej i nie podlega udostępnieniu w trybie dostępu do informacji publicznej.

Status Członków Komisji

Obowiązująca regulacja przewiduje współdziałanie organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w procesie powołania członków Komisji. Samodzielne prawo powołania członka przypisano Prezydentowi RP, Prezesowi RM, Sejmowi (prawo powołania 3 członków), Senatowi oraz Rzecznikowi Praw Dziecka. Nie jest to rozwiązanie obce dla polskiego systemu prawa – można wskazać tu powoływanych odrębnie przez Sejm, Senat i Prezydenta, Członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji czy też członków Rady Polityki Pieniężnej. Przywołane rozwiązania mają jednak swe umocowanie w Konstytucji RP.

Jednak na poziomie kreowania organu kolegiального wyłącznie przez tzw. ustawodawcę zwykłego, rozwiązanie to stanowi pewne novum. Zwłaszcza że w procesie powołania członków Komisji prawo takie przypisano Rzecznikowi Praw Dziecka, a więc organowi ochrony prawa. Dotychczasowa praktyka w zakresie konstruowania zasad powoływania członków organu kolegiального, oddawała co do zasady, te uprawnienie jednemu podmiotowi, np. Prezesowi Rady Ministrów powołującemu członków kolegium Regionalnych Izb Obrachunkowych⁸.

W uzasadnieniu projektu brakuje szczegółowego wyjaśnienia przyjętej konstrukcji. Jednak przyjęta aksjologia regulacji dąży do zapewnienia szerokiej reprezentacji osób mających swoje umocowanie w różnych środowiskach społecznych, politycznych lub naukowych. Możliwość powołania członka Komisji przez określony organ gwarantuje niejako jego instytucjonalne zainteresowanie i zaangażowanie w realizację zadań powierzonych Komisji.

Za takim rozumieniem intencji ustawodawcy przemawiają sposób zgłaszania i powołania członków Komisji przez Sejm i Senat oraz wymogi formalne stawiane kandydatom na członków Komisji. W zakresie zgłaszania kandydatów obok uprawnień przypisanych Marszałkowi Sejmu i grupie 35 posłów (odpowiednio Marszałek Senatu i 7 senatorów), wprowadzono uprawnienia organów administracji⁹, instytucji i samorządów zawodowych¹⁰ oraz podmiotów z tzw. trzeciego sektora, które przez okres dwóch lat zajmowały się ochroną praw osób objętych

.....

⁸ Można doszukiwać się pewnych podobieństw w zakresie wyboru członków Komisji Nadzoru Finansowego, gdzie obok osób zasiadających niejako z klucza z związku z pełnioną funkcją publiczną, wchodzi przedstawiciele podmiotów ustrojowo i zadaniowo związanych z rynkiem finansowym.

⁹ Np. Prokurator Generalny czy Krajowa Rada Sądownicza.

¹⁰ M.in. Naczelna Rada Adwokacka, Naczelna Izba Lekarska, Krajowa Rada Radców Prawnych i in.

merytorycznym działaniem Komisji. W zakresie powołania członków Komisji przez Sejm i Senat jako zasadę wskazano konieczność uzyskania przez kandydata kwalifikowanej większości 3/5 głosów. Dopiero brak politycznego konsensusu uprawnia obie izby parlamentu do przegłosowania kandydata zwykłą większością głosów, co w praktyce może być traktowane jako słabszy mandat publiczny do wypełniania obowiązków członka Komisji. Dodatkowo w zakresie powołania członków Komisji przez Sejm wykluczono możliwość głosowania en bloc nad wszystkimi kandydatami łącznie, nakazując dokonanie wyboru każdego członka osobno. Jeżeli chodzi o kwestie formalne, to przyjęte rozwiązania w znacznej części wzorują się na wymogach stawianym kandydatom do korpusu służby cywilnej (wymóg posiadania obywatelstwa polskiego, korzystanie z pełni praw publicznych, posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych). Bliższego omówienia wymaga wymóg braku prawomocnego skazania za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe w zestawieniu z kolejnym wymogiem to jest posiadaniem nieposzlakowanej opinii. Ustawa o służbie cywilnej (art. 4) wymaga m.in. aby kandydat posiadał nieposzlakowaną opinię i nie był skazany prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. Analiza tych przepisów wskazuje, że teoretycznie możliwe jest zatrudnienie osoby prawomocnie skazanej za przestępstwo nieumyślne, a sam fakt skazania w tym zakresie nie prowadzi do utraty nieposzlakowanej opinii. Przyjmując oczywiście, że samo pojęcie nieposzlakowanej opinii jest pojęciem nieostrym, możemy wskazać, że chodzi tu przede wszystkim o irrelevantne prawnie zachowania danej osoby w środowisku i społeczności, w której egzystuje w wymiarze społecznym, gospodarczym, politycznym czy naukowym, w którym się udziela. Szukając uzasadnienia dla możliwości koegzystencji skazania za przestępstwo nieumyślne i zachowanie nieposzlakowanej opinii, można wskazać bardzo szeroki katalog odpowiedzialności karnej wynikający nie tylko z przepisów Kodeksu Karnego, ale i szeregu ustaw szczególnych oraz założeń doktrynalnych prawa karnego związanych z formami winy nieumyślnej. W przypadku Komisji wskazano, że popełnienie jakiegokolwiek przestępstwa eliminuje możliwość zasiadania w Komisji. Może pojawić się pogląd, że regulacja ta wymaga zmiany, jako zbyt rygorystyczna w obszarze administracji publicznej. Można jednak przyjmując założenie, że o sukcesie prac Komisji będzie w szczególności sposób decydował dobór osób. A zatem postawienie wyższych wymogów ma swoje uzasadnienie. Nieposzlakowana opinia członków Komisji w zestawieniu z brakiem karalności za jakiegokolwiek przestępstwo może być swojego rodzaju antidotum na ewentualne próby pozamerytorycznej krytyki jej poszczególnych członków i próby wywarcia na nich wpływu w momencie, gdy prace Komisji wejdą w wymiar bardziej zaawansowany. Dla porównania kandydat na Rzecznika Praw Dziecka musi być nieskazitelnego charakteru i wyróżniać się wysokim autorytetem ze względu na walory moralne oraz wrażliwość społeczną. Dodatkowe wymogi sformułowane przez ustawodawcę mają potwierdzać merytoryczne przygotowanie kandydata do pełnienia funkcji, istotnie promując formację akademicką kandydatów, ewentual-

nie posiadane wykształcenie. Skoro ustawodawca preferuje osoby posiadające tytuł doktora habilitowanego lub tytuł profesora, bądź osoby będące nauczycielem akademickim, to wyraźnie eksponuje oczekiwanie, że dana osoba wniesie do prac komisji etos akademicki, którego podstawowym paradygmatem jest poszukiwanie prawdy i służenie prawdzie. Dopuszczenie do członkostwa w Komisji osób, którym został nadany stosowny order lub odznaczenie również promuje przede wszystkim formację i cechy osobowościowe kandydatów, którzy za wyróżniającą postawę zostali odznaczeni. Dodatkowa możliwość członkostwa w Komisji ze względu na posiadanie wyższego wykształcenia prawniczego, medycznego, psychologicznego lub pedagogicznego ma otworzyć szanse na powołanie specjalistów, praktyków z dziedzin preferowanych ze względu na przedmiot działalności Komisji działań¹¹.

Ustawodawca przewiduje również szereg przesłanek uniemożliwiających zasiadanie w Komisji, kierując się przede wszystkim odpolitycznieniem jej działania. Z tych powodów członkiem Komisji nie może być poseł, senator, poseł do Parlamentu Europejskiego lub osoba zajmująca inne kierownicze stanowiska państwowe¹², jak również członkowie organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego wraz z sekretarzami i skarbnikami. Członkiem Komisji nie może być także osoba, która pełni funkcję społecznego współpracownika, albo jest zatrudniona w biurze poselskim, senatorskim, poselsko-senatorskim lub w biurze posła do Parlamentu Europejskiego, czy też osoba, która wchodzi w skład organu partii politycznej reprezentującego partię polityczną na zewnątrz oraz uprawnionego do zaciągania zobowiązań lub jest zatrudniona przez partię polityczną na podstawie umowy o pracę, lub świadczy pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej. Ustawa wprowadza również, charakterystyczne dla służby publicznej, ograniczenie dla osób, które w okresie od dnia 22 lipca 1944 roku do dnia 31 lipca 1990 roku pracowały lub służyły w organach bezpieczeństwa państwa¹³ bądź współpracowały z tymi organami.

Kadencja Komisji trwa 7 lat, licząc od pierwszego dnia jej posiedzenia i jest jedną z najdłuższych kadencji przewidzianą przepisami polskiego prawa. Dłuższą kadencję mają wyłącznie sędziowie Trybunału Konstytucyjnego (9 lat). Chociaż ustawa nie wspomina o możliwości ponownego wyboru, należy przyjąć, że ponowne powołanie osoby na kolejną kadencję jest niedopuszczalne. Można ewentualnie rozważać te kwestie w odniesieniu do osoby, która w trakcie kadencji zastąpiła inną osobę. Ustawa przewiduje, że w przypadku wygaśnięcia członko-

¹¹ Artykuł został przekazany do publikacji przed wyborem pełnego składu Komisji. Wydaje się, że dla zapewnienia właściwej pracy Komisji podmioty powołujące powinny sumarycznie zachować proporcję ze względu na przewidziane kryteria doboru.

¹² W rozumieniu ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. (Dz.U. z 2019 poz. 152 ze zm.).

¹³ Katalog podmiotów zawiera art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2019 r. poz. 430 ze zm.).

stwa w Komisji powołuje się nowego członka wyłącznie na okres pozostający do dnia upływu trwającej kadencji Komisji. A zatem w założeniu ustawodawcy wygaśnięcie kadencji Komisji powoduje konieczność jej pełnego wyboru w nowym składzie. Ten sposób wykładni potwierdza przyjęta konstrukcja wydłużenia mandatu (pomimo formalnego zakończenia kadencji) do prac w nowej Komisji, wyłącznie na okres 60 dni. Rozwiązanie to ma zapobiec sytuacji braku możliwości działania Komisji w sytuacji, gdy uprawniony organ nie dokonał powołania nowych członków.

Członkowie Komisji traktowani są jak osoby, które nawiązały stosunek pracy na podstawie powołania. Płatnikiem składek na ubezpieczenie społeczne i ubezpieczenie zdrowotne jest urząd obsługujący Komisję, a zasady wynagradzania określone są przez przepisy ustawy z dnia 31 lipca 1981 roku o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. W zakresie sytuacji ekonomicznej członków Komisji wprowadzona tarczą 4.0 nowelizacja ustawy ogranicza możliwość podejmowania dodatkowego zatrudnienia czy wykonywania innych zajęć o charakterze zarobkowym lub prowadzenia działalności gospodarczej, wyłącznie do sytuacji, w której takie działanie byłoby sprzeczne z obowiązkami członka Komisji lub podważałoby zaufanie do Komisji. Rozwiązanie to umożliwiło ubieganie się o członkostwo w Komisji między innymi radcom prawnym czy adwokatami, którzy w poprzedniej wersji ustawy byłiby postawieni przed koniecznością natychmiastowego zaprzestania praktyki zawodowej. Ponadto wcześniejsze przepisy nie przewidywały instytucji wyrażenia zgody na określoną działalność zarobkową (tak jak np. ma to miejsce w stosunku do urzędników służby cywilnej).

Przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków członkowie Komisji składają ślubowanie przed Sejmem. Ewentualna wątpliwość od kiedy powinno liczyć się zatrudnienie, ze względu na rozłożony w czasie tryb powołania, musi być rozstrzygnięta w kierunku terminu pierwszego posiedzenia Komisji, które zwołuje Marszałek Sejmu, a które formalnie rozpoczyna kadencję.

Analizując mandat członków Komisji do działania nie można pominąć oceny przesłanek powodujących wygaśnięcie członkostwa w Komisji. Szczególnie istotna jest analiza możliwości odwołania danej osoby niejako wbrew jej woli. Do oczywistych przyczyn utraty statusu członka Komisji należy zaliczyć śmierć czy pisemną rezygnację, podobnie skazanie prawomocnym wyrokiem w postępowaniu karnym lub karno-skarbowym. Ustawodawca przewidział również możliwość odwołania członka przez organ, który dokonał powołania.

Odwołanie członka Komisji następuje gdy: przestał on spełniać przesłanki konieczne do sprawowania funkcji, bądź z powodu choroby stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków. Wreszcie odwołanie następuje w sytuacji niewypełniania obowiązków nałożonych przez ustawę lub działania na szkodę osób poszkodowanych przez nadużycia seksualne lub przestępstwa pedofilii. W zakresie członków Komisji powoływanych przez Izby Parlamentu dla skuteczności ich odwołania wprowadzono obowiązek uzyskania kwalifikowanej większości 3/5 gło-

sów, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby odpowiednio posłów albo senatorów. Z jednej strony przepisy te zasługują na aprobatę, ponieważ ocena zaprzestania wykonywania obowiązków członka Komisji lub podjęcie działań na szkodę osób poszkodowanych jest pojęciem bardzo uznaniowym i w tym kontekście istotnie ograniczona jest wola polityczna rządzących, którzy muszą w tej sprawie szukać konsensusu z opozycją¹⁴. Z drugiej strony skoro akt odwołania (a nie automatycznego wygaśnięcia mandatu) został przewidziany w sytuacji braku spełnienia ustawowych przesłanek powołania, to może dojść do fatalnej z punktu widzenia społecznej oceny prac Komisji sytuacji, że osoba niespełniająca wymogów (np. utraci status nauczyciela akademickiego, przy braku spełnienia innych kryteriów merytorycznych koniecznych do powołania) na skutek sporu politycznego będzie w dalszym ciągu piastować swoje stanowisko. Wygaśnięcie członkostwa w Komisji stwierdzają podmioty uprawnione do powołania członka, z tym, że Izby parlamentu reprezentowane są tutaj przez marszałków.

Reasumując, status członków Komisji w zakresie ich umocowania do działania, czasu sprawowania mandatu, przyznania immunitetu oraz konieczności uzyskania politycznego konsensusu dla odwołania ze składu może budzić przekonanie, że powołane osoby są wystarczająco zabezpieczone, aby nie ulegać naciskom, i w sposób odpowiedzialny wykonywać swoje zadania w obszarze naznaczonym dużymi emocjami, wielkimi oczekiwaniami społecznymi, a co za tym idzie, presją społeczną i medialną. Tym większa odpowiedzialność spoczywa na podmiotach uprawnionych do ich powołania. Chodzi w istocie o to, aby desygnowane osoby cieszyły się dużym autorytetem społecznym i zawodowym, a ich doświadczenie i postawa życiowa pozwalały uznać, że Komisja jest miejscem służby publicznej, a nie miejscem realizacji partykularnych interesów.

Zadania Komisji i sposób ich realizacji

Powierzone Komisji zadania i przyznane kompetencje można oczywiście podzielić według klucza ustawowego, czyli: zadania związane z wyjaśnieniem przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej 15. roku życia nazwane na potrzeby prac Komisji „nadużyciami seksualnymi”, zadania dotyczące zapewnienia niezwłocznej reakcji organów państwa oraz organizacji i podmiotów w zakresie zwalczania nadużyć seksualnych, w kontekście możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności sprawców tych nadużyć oraz zadania dotyczące działalności prewencyjnej i edukacyjnej. Na potrzeby niniejszego artykułu warto poprowadzić podział według klucza czasowego, według którego będą prowadzone dalsze rozważania. Pierwsza grupa to rozstrzygnięcia w sprawach, które uległy przedawnieniu i przyznanie w tym za-

¹⁴ W pewnym istotnym zakresie ogranicza to obawy zgłoszone przez HFPC.

kresie Komisji uprawnień nie tyle w zakresie naprawienia krzywd poprzez osądzenie sprawcy, co uniemożliwienia sprawcy pozostaniu anonimowym. W praktyce w sprawach o pedofilię można dostrzec oczekiwanie pokrzywdzonych do ujawnienia osoby sprawcy w kontekście swego ostrzeżenia innych przed jego działaniami. Brak tego elementu, czyli umożliwienie pozostania sprawcy w ukryciu, powoduje przekonanie o braku sprawiedliwości i potęguje zespół negatywnych odczuć w sferze psychicznej ofiary. Podstawowe zarzuty dochodzące do opinii publicznej często posługują się sformułowaniem, że sprawy o pedofilię były utajniane i tuszowane, co pozwalało sprawcy uniknąć odpowiedzialności. W tym kontekście ustawodawca był niejako zobowiązany znaleźć instrumenty prawne przywracające ofiarom podstawowe poczucie sprawiedliwości. Drugą grupę spraw można by nazwać bieżącymi, gdzie rola Komisji *de facto* ma się skupiać na monitorowaniu poprawności prac innych organów zobligowanych w obowiązującym porządku prawnym do podjęcia we właściwym czasie odpowiednich działań. Komisja ma być instytucjonalnym opiekunem osób pokrzywdzonych, gdzie jak już było wcześniej wskazane, subiektywny element zaufania do osób wchodzących w skład Komisji ma dawać gwarancje osobom, które zdecydują się zgłosić popełnione nadużycie seksualne, że w ich sprawie bierze udział organ władzy państwowej niejako stojący po ich stronie, można by wręcz powiedzieć – reprezentujący ich interesy. Przy czym nie chodzi tu o rolę pełnomocnika procesowego (choć i takie uprawnienia Komisja otrzymała), ale o przekonanie ofiary, że nie została sama.

Wreszcie ostatnia sfera edukacyjno-prewencyjna czyli skierowana niejako do przyszłości. Ta sfera ma niebagatelne znaczenie w zakresie próby wskazania zachowań i sytuacji nieakceptowanych społecznie, jak również swego uwróżliwienia społeczeństwa na kwestie krzywdzenia małoletnich.

Przechodząc do pierwszej grupy, czyli działań związanych z wydawaniem postanowień o wpisie do „Rejestru osób, w stosunku do których Państwowa Komisja do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15” stanowiącego składnik (część) Rejestru Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym:

podstawą rozpoczęcia prac Komisji w tym zakresie jest wydanie prawomocnego postanowienia o odmowie wszczęcia albo o umorzeniu postępowania ze względu na przedawnienie karalności przestępstwa pedofilii. W takiej sytuacji prokurator lub sąd kierują sprawę do Komisji, co w istocie oznacza przekazanie zgromadzonych akt sprawy. Przekazaniu podlegają wyłącznie te sprawy, w których osoba wskazana jako sprawca nadal żyje. Przekazanie sprawy powoduje automatycznie wszczęcie postępowania wyjaśniającego, o którym zawiadamiani są: osoba poszkodowana, osoba wskazana w zgłoszeniu jako sprawca oraz osoba dokonująca zgłoszenia (jeżeli taka była). Komisja zobowiązana jest do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego obejmującego co najmniej: analizę akt prokuratorskich lub/i sądowych, wysłuchanie osoby poszkodowanej oraz wysłuchanie osoby wskazanej jako sprawca. Stawiennictwo tych osób jest dobrowolne. Każda

z nich w ramach własnego interesu (w tym ewentualnych ujemnych skutków procesowych) może decydować o udziale w wysłuchaniach Komisji. Niezależnie od decyzji o braniu czynnego udziału pokrzywdzony jak i osoba wskazana jako sprawca, mają prawo do ustanowienia pełnomocnika, przy czym należy rozumieć, że pełnomocnictwo to ma *de facto* charakter procesowy, przez co należy pamiętać o limitowanym kręgu osób mogących przyjąć pełnomocnictwo. Swoboda stawiennictwa nie dotyczy świadków i biegłych, do wysłuchania lub ustanowienia których Komisja jest uprawniona. Komisja nie jest związana zakresowo przedłożonym jej materiałem procesowym i może sięgać po inne dokumenty przedłożone jej w sprawie.

Całość postępowania jest prowadzona w siedzibie urzędu Komisji, za wyjątkiem sytuacji, gdy stan zdrowia lub inne nie nadające się do usunięcia przeszkody przemawiają za wysłuchaniem osoby w miejscu jej pobytu. Przebieg wysłuchania przewiduje spontaniczną wypowiedź osoby wysłuchiwanej, a następnie odpowiedzi na pytania Komisji. Osoba wysłuchiwana ma prawo do uchylenia się od odpowiedzi na pytanie w przypadku narażenia jej lub osoby dla niej najbliższej na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, narażenia na wydanie postanowienia o wpisie w Rejestrze; gdy jest osobą podejrzaną o popełnienie przestępstwa pozostającego w ścisłym związku z czynem stanowiącym przedmiot postępowania, albo gdy za to przestępstwo została skazana, wreszcie w sytuacji pytania co do okoliczności, na które rozciąga się ciężący na tej osobie obowiązek zachowania tajemnicy ustawowo chronionej. O uprawnieniu do odmowy odpowiedzi na pytania należy poinformować przed rozpoczęciem wysłuchania. Należy podkreślić, że przepisy Ustawy nie przewidują kontradiktoryjnego prowadzenia sprawy, lecz skupiają się na zebraniu całości materiału. Dlatego z jednej strony przy wysłuchaniu pokrzywdzonego nie może być obecny chociażby pełnomocnik osoby wskazanej jako sprawca, a z drugiej strony, Komisja może wystąpić do właściwego prokuratora (a ten może zlecić dalej to zadanie Policji) o podjęcie niezbędnych czynności w celu dokonania ustaleń, odnoszących się do prowadzonego postępowania wyjaśniającego i przekazania zgromadzonego materiału Komisji, niezwłocznie po przeprowadzeniu czynności.

Wysłuchania odbywają się na posiedzeniu zamkniętym, a wiadomości uzyskane w ich toku stanowią tajemnicę prawnie chronioną. Z wysłuchania osoby sporządza się protokół, który podpisuje przewodniczący Komisji i osoba wysłuchiwana. Jeżeli osoba wysłuchiwana odmawia podpisania protokołu lub nie może go podpisać, przewodniczący Komisji zaznacza w protokole przyczynę braku podpisu. Komisja kończy postępowanie wyjaśniające w przypadku śmierci osoby wskazanej jako sprawca, zawiadamiając o tym osobę poszkodowaną oraz osobę dokonującą zgłoszenia. W pozostałych przypadkach po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego Komisja albo wydaje postanowienie w przedmiocie wpisu do Rejestru, bądź kończy postępowanie bez wydania takiego postanowienia, co może mieć miejsce, gdy zgromadzony materiał nie pozwala przypisać czy to sprawstwa czy-

nu, czy też innych okoliczności decydujących o zakwalifikowaniu danego działania jako „nadużycie seksualne”. O takim rozstrzygnięciu zawiadamia się osobę poszkodowaną, osobę wskazaną jako sprawca, a także osobę dokonującą zgłoszenia. Komisja w tym zakresie głosuje jawnie, zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej pięciu członków Komisji, w tym przewodniczącego Komisji. W razie równej liczby głosów rozstrzyga głos przewodniczącego Komisji. Uchwały i postanowienia podpisują członkowie Komisji biorący udział w głosowaniu.

W przypadku wydania postanowienia o wpisie do Rejestru, osoba wskazana jako sprawca może w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia wnieść odwołanie do cywilnego sądu okręgowego właściwego ze względu na miejsce jej zamieszkania. Do postępowań w sprawach o odwołanie od postanowienia o wpisie do Rejestru stosuje się przepisy dotyczące ochrony dóbr osobistych, co oznacza, że już samo umieszczenie osoby w Rejestrze stanowi naruszenie jej dóbr osobistych i to do Komisji będzie należało zniesienie bezprawności takiego wpisu. Do czasu prawomocnego rozpatrzenia odwołania wstrzymuje się dokonanie wpisu do Rejestru. Po ewentualnym uprawomocnieniu się orzeczenia Komisja (w terminie 14 dni jeżeli nie wniesiono odwołania, bądź niezwłocznie jeżeli uprawomocniło się rozstrzygnięcie sądowe) przekazuje postanowienie o wpisie do Rejestru do Biura Informacyjnego Krajowego Rejestru Karnego, dokonując anonimizacji danych osoby poszkodowanej. Postanowienie o wpisie w Rejestrze zawiera: dane osobowe osoby poszkodowanej – nazwisko i imiona oraz nazwisko rodowe; dane osobowe osoby wskazanej jako sprawca w aktach sprawy przekazanych przez prokuratora albo właściwy sąd – nazwisko, w tym także przybrane, imiona, nazwisko rodowe, wykonywany zawód lub pełnioną funkcję i miejsce zamieszkania; uzasadnienie zawierające opis czynu, w tym wskazanie czasu, miejsca i okoliczności czynu. Dane z Rejestru osób, w stosunku do których Państwowa Komisja do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 wydała postanowienie o wpisie w Rejestrze, są dostępne bez ograniczeń oraz publikowane na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Sprawiedliwości. Opisane powyżej uprawnienie i procedura prac Komisji budzi najwięcej kontrowersji. Argumentowanie, że Komisja staje się organem quasi-sądowym, wymierzającym karę zbliżoną do środka karnego jest tylko formalnie uzasadnione, ponieważ pomija podstawową kwestię, że w każdej z tych spraw mówimy o przedawnieniu karan. Ujawnienie tożsamości osoby, która po przeprowadzeniu postępowania sądowego będzie uznana za osobę, która dopuściła się nadużycia seksualnego jest niczym innym jak publicznym przeproszeniem ofiary, a sama konstrukcja postępowania przeniesie ciężar dowodu na Komisję. Podkreślić należy, że samo postępowanie może toczyć się wokół tej osoby, która w aktach sprawy została uznana za sprawcę, a zatem zadaniem Komisji nie jest ustalanie faktycznie winnej osoby. Jeżeli Komisja ustali, że błędnie zidentyfikowano sprawcę, nie ma uprawnień do poszukiwania go na własną rękę.

Drugi wymiar działania Komisji dotyczy spraw zdefiniowanych jako bieżące. Istotą jest tu podjęcie przez Komisję działań zapewniających niezwłoczną reakcję organów państwa oraz organizacji i podmiotów¹⁵ w zakresie zwalczania nadużyć seksualnych w kontekście możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności sprawców tych nadużyć. Tutaj możemy wyodrębnić dwie grupy spraw. Po pierwsze sprawy, które do tej pory nie zostały zgłoszone do organów ścigania oraz sprawy znajdujące się niejako w toku postępowania. Działanie w tym zakresie jest inicjowane poprzez pisemne (lub złożone ustnie do protokołu zgłoszenie), albo zgłoszone za pomocą środków komunikacji elektronicznej, podejrzenie popełnienia nadużycia seksualnego lub podejrzenie niezawiadomienia właściwego organu o podejrzeniu popełnienia nadużycia seksualnego. Niezależnie od przyjętej formy zgłoszenie od strony formalnej musi zawierać imię, nazwisko, adres zamieszkania lub adres do korespondencji oraz podpis osoby zgłaszającej, a w zakresie materialnym wskazanie okoliczności zdarzenia, w tym wskazanie czasu, miejsca i osoby potencjalnego sprawcy, oraz wskazanie osoby poszkodowanej. W zgłoszeniu podejrzenia popełnienia nadużycia seksualnego można również wskazać podmioty, które były zobowiązane do zgłoszenia podejrzenia popełnienia tego nadużycia organom powołanym do ścigania przestępstw.

Elementem ograniczającym nieprawdziwe zgłoszenia jest wprowadzenie odpowiedzialności karnej dla osób, które zawiadamiają Komisję o popełnieniu czynu zabronionego przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę małoletniego poniżej lat 15 lub czynu określonego w art. 240 k.k., wiedząc, że czynu tego nie popełniono.

Po otrzymaniu zawiadomienia Komisja musi dokonać oceny czy nie jest ono „oczywiście bezzasadne”. Oczywiście bezzasadność dotyczy postrzegania sprawy przez zwykłego odbiorcę, a nie przez profesjonalnie przygotowanego członka komisji. Oczywiście bezzasadność może dotyczyć osoby poszkodowanego, przebiegu zdarzeń, osoby sprawcy jak również obszaru zaniechania zawiadomienia. Chodzi o wyeliminowanie sytuacji, w której każde zgłoszenie będzie musiało nabrać z definicji mocy urzędowej. Biorąc pod uwagę, że złe zakwalifikowanie tego typu przypadku może skończyć się dla członków Komisji ich odwołaniem, rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę należy uznać za właściwe. W przypadku przyjęcia zawiadomienia, z treści którego wynika, że do tej pory nie zostały podjęte żadne czynności procesowe, Komisja niezwłocznie przekazuje zgłoszenie prokuratorowi właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania osoby poszkodowanej i jest to równoznaczne z zawiadomieniem organu powołanego do ścigania przestępstw w rozumieniu art. 240 k.k. Dalsza część działań Komisji skupia się wokół moni-

¹⁵ Organizacji i podmiotów w rozumieniu ustawy czyli „organizacji pozarządowych, podmiotów i instytucji prowadzących działalność edukacyjną, wychowawczą, opiekuńczą, kulturalną i związaną z kulturą fizyczną, wypoczynkiem i leczeniem, a także samorządów zawodowych, kościołów oraz związków wyznaniowych, w tym kościelnych osób prawnych” – zob. art. 1 pkt 3.

torowania (a nie dublowania) prac organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Komisja ma prawo wglądu do akt postępowania przygotowawczego oraz uzyskiwania informacji o toczącym się postępowaniu przygotowawczym, w tym o terminach podjętych czynności o ile nie sprzeciwia się temu dobro postępowania przygotowawczego. Żądanie takie kieruje przewodniczący Komisji. W przypadku podejrzenia nieprawidłowości lub przewlekłości prowadzonego postępowania przygotowawczego Komisja zawiadamia o tym organ sprawujący nadzór nad organem prowadzącym to postępowanie. W takiej sytuacji organ sprawujący nadzór nad organem prowadzącym postępowanie przygotowawcze niezwłocznie zajmuje stanowisko wobec zawiadomienia i informuje Komisję o podjętych działaniach.

Na etapie postępowania sądowego Komisji przysługuje prawo wglądu do akt sądowych oraz uzyskiwania informacji o prowadzonym postępowaniu, ewentualnie uczestniczenia w prowadzonym postępowaniu na prawach oskarżyciela posiłkowego za zgodą osoby poszkodowanej lub jej opiekuna prawnego.

Wreszcie Komisja ma prawo kierowania do Prokuratora Generalnego wniosków o wniesienie skargi nadzwyczajnej albo kasacji od prawomocnego orzeczenia kończącego sprawę w zakresie przestępstw pedofilii oraz o objęcie prowadzonych postępowań szczególnym nadzorem.

Komisja jest ponadto zobowiązana do przekazywania władzom organizacji i podmiotów¹⁶ informacji o podejrzeniu popełnienia przestępstwa pedofilii lub niezawiadomienia właściwego organu o podejrzeniu popełnienia przestępstwa pedofilii, w celu ewentualnego wszczęcia odpowiedniego postępowania, w tym postępowania dyscyplinarnego. Wydaje się jednak konieczne ograniczenie tego obowiązku do środowiska zawodowego, społecznego czy gospodarczego, z którego wywodzi się osoba wskazana jako sprawca. Takie zgłoszenie nie przesądza oczywiście o winie, a pełni jedynie funkcje swoistego pasa transmisyjnego do podmiotów, których bezpośredni interes prawny może uciepnieć, czy to ze względu na brak odpowiedzialności korporacyjnej, czy też ze względu na późniejsze roszczenia majątkowe kierowane przeciwko takiemu podmiotowi. Komisja monitoruje przy tym działania podejmowane przez właściwe organy oraz organizacje i podmioty na podstawie wniosków i zawiadomień.

W zakresie prewencyjnej i edukacyjnej działalności Komisji ustawodawca położył silny nacisk na opracowywanie i przedstawianie raportów z działalności zawierających wnioski i rekomendacje dla organów państwa, organizacji i podmiotów w zakresie zapobiegania nadużyciom seksualnym i ich zwalczania, a także podejmowania działań umożliwiających pociągnięcie do odpowiedzialności sprawców tych nadużyć. Raport z prac Komisji obejmuje zanonimizowany opis stwierdzonych przypadków nadużyć seksualnych oraz przypadków niezawiadomienia właściwego organu o podejrzeniu popełnienia nadużycia seksualnego. Dodatkowo zawierać ma analizę przyczyn występowania stwierdzonych przypadków nadużyć

¹⁶ Chodzi o podmioty i organizacje w rozumieniu Ustawy.

seksualnych oraz wnioski i rekomendacje dla organów państwa oraz organizacji i podmiotów w zakresie zapobiegania nadużyciom seksualnym i ich zwalczania, a także podejmowania działań umożliwiających pociągnięcie do odpowiedzialności sprawców tych nadużyć.

Wnioski i rekomendacje powinny być formułowane w zakresie: odpowiedzialności organów państwa, organizacji i podmiotów za nadużycia seksualne i czyny o charakterze pedofilskim w przypadku braku działań lub niewłaściwych działań tych organów, organizacji i podmiotów; odpowiedniego reagowania organów państwa oraz organizacji i podmiotów na zgłoszenie o nadużyciu seksualnym lub czynie o charakterze pedofilskim albo powzięcie informacji o możliwości ich zaistnienia; właściwego traktowania i ochrony osób poszkodowanych nadużyciem seksualnym lub czynami o charakterze pedofilskim oraz określenia formy ich wsparcia; działań organów państwa oraz organizacji i podmiotów zapobiegających sytuacjom sprzyjającym zagrożeniom nadużyć seksualnych lub czynów o charakterze pedofilskim; ochrony dzieci przed treściami w Internecie narażającymi ich na nadużycia seksualne lub czyny o charakterze pedofilskim. Komisja opracowuje corocznie jawny raport z działalności Komisji udostępniany w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Komisji. Pierwszy raport Komisja ma opracować i udostępnić w terminie roku od dnia powołania wszystkich członków Komisji.

Komisja ma również prowadzić działania uświadamiające w zakresie problematyki nadużyć seksualnych i przestępstw pedofilii, sposobów reagowania na nie oraz oceny symptomów świadczących o tym, że małoletni poniżej lat 15. może być ofiarą nadużycia seksualnego lub przestępstwa pedofilii. Dodatkowo, w ramach szeroko rozumianej działalności prewencyjnej Komisja jest uprawniona do występowania do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo o wydanie lub zmianę innych aktów normatywnych, jak również ma prawo opiniowania projektów aktów normatywnych z zakresu właściwości Komisji. Komisja wspiera przedsięwzięcia społeczne mające na celu promowanie właściwych postaw społecznych w zakresie zgłaszania organom ścigania przypadków nadużyć seksualnych, w tym prowadzenie kampanii informacyjnych o konieczności ich zgłaszania.

Komisja w obszarze edukacyjno-prewencyjnym współdziała ze stowarzyszeniami, samorządami zawodowymi, kościołami i związkami wyznaniowymi, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami, organizacjami oraz z zagranicznymi i międzynarodowymi organami oraz organizacjami działającymi na rzecz ochrony praw dzieci, w szczególności działającymi w zakresie ich ochrony i przeciwdziałania przemocy, w tym przemocy seksualnej. Zadania edukacyjne Komisja może realizować we współpracy ze szkołami, uczelniami, placówkami oświatowymi i kulturalnymi, stowarzyszeniami, fundacjami i innymi organizacjami pozarządowymi, a także ze środkami masowego przekazu.

Podsumowanie

– podstawowe zagrożenia funkcjonowania Komisji

Decyzję ustawodawcy o powołaniu Komisji i przypisaniu jej określonych zadań i uprawnień można oceniać na kilku płaszczyznach. Po pierwsze, używając słownictwa sportowego, jest to czerwona kartka dla osób, które w przeszłości zajmowały się tematem nadużyć seksualnych. Jest to czerwona kartka dla podmiotów i instytucji społecznych, ale również dla organów władzy państwowej. Procesowe przedawnienie karalności dominuje nad poczuciem sprawiedliwości, co wcale nie oznacza, że antidotum na taką sytuację może być zawsze tworzenie pewnego specjalnego organu władzy państwowej. W tym kontekście można zastanowić się czy Komisja ma mieć charakter organu, który na stałe wpisze się w obraz polskiej administracji, czy też upływ czasu, przyjęte i utrwalone procedury działania innych organów państwa, a także szeroka działalność edukacyjna i prewencyjna pozwoli zakończyć jej prace. Administracja publiczna konstytucyjnie zobowiązana do działania na podstawie i w granicach prawa, stara się ograniczyć element subiektywnego działania czynnika ludzkiego w kontekście skuteczności realizacji powierzonych zadań. Wielość procedur, wyznaczanie ram rozstrzygnięcia czy enumeratywne wskazanie możliwości działania w ramach tzw. uznania administracyjnego w swej istocie wskazują, że większe jest zaufanie dla prawa niż dla ludzi, którzy je stosują. Paradoksalnie siłą Komisji nie będą procedury, ale skład osobowy wybrany do realizacji jej zadań. Skład osobowy, któremu zapewniono dużą dozę samodzielności i niezależności, poprzez zagwarantowanie stabilności finansowej po zakończeniu kadencji i objęcie immunitetem w trakcie pełnienia kadencji i po jej zakończeniu. Członkowie Komisji zostali wyposażeni we wszystkie instrumenty gwarancyjne, co pozwala skupić się na właściwym wykonywaniu niezwykle odpowiedzialnych i trudnych zadań, bez oglądania się na popularność publiczną podjętych decyzji czy reakcję polityków. Bez wątpienia niezwykle ważny będzie początek prac Komisji, gdy od razu spłyną liczne wnioski, a która od strony organizacyjnej, tworzenia urzędu i procedur, będzie podzielona między prace merytoryczne i organizacyjne. Brak szybkiego działania, którego będzie oczekiwał zgłaszający, może być powodem przedwczesnej krytyki działania Komisji, wpływającym na poziom oceny jej późniejszych prac i rozstrzygnięć. Obszar ożywionej dyskusji będą budzić działania prewencyjne i edukacyjne Komisji, zwłaszcza w tym zakresie, w jakim będzie chciała wyznaczyć akceptowalne społecznie granice zachowań. Przykładem może być obszar kształcenia dzieci i ich kontaktów np. z nauczycielami, trenerami, opiekunami. Chodzi o to, aby nie doprowadzić do sytuacji paraliżu działań szkoły czy klubu sportowego ze względu na obawę sankcji karnej i społecznego ostracyzmu. Wydaje się, że dobrym momentem na rozpoczęcie dyskusji o celowości prac Komisji będzie czas opublikowania pierwszego raportu rocznego.

Abstract: The systemic position of the State Commission for the Explanation of Actions Against Sexual Liberty and Decency of Minors Under 15 Years of Age

At present, a socially significant problem resounding in the space of public discussion is the lack of a proper response of state organs and various social institutions in the past, on the phenomenon of sexual exploitation of children less than 15 years old. In many cases it led to the expiration for these crimes and the inability to punish the perpetrators and thus a sense of profound injustice among the victims of these acts. A similar situation concerned the failure to notify law enforcement authorities of such crimes despite having reliable information. The legal answer is the establishment of a new administrative body: the State Commission for the Explanation of Actions Against Sexual Liberty and Decency of Minors Under 15 Years of Age. The subject of the analysis is to indicate the political position of the Commission through the prism of other institutions operating in the Polish legal system, such as the Ombudsman (RPO) or the Children's Ombudsman (RPD). The subject of the analysis is in the indication of the competence of the Commission and the status of members allows to identify possible threats that occur in the process of operation and implementation of assigned tasks. There is no similar analysis in the literature so far, because the emphasis on scientific discussion has been placed on the criminal-law guarantees of a person who can be entered in the Register of Sexual Offenders. The comparative method is being considered. They analyze systemic solutions in relation to the operation and method of organization, other bodies, broadly understood state administration, and focus on mechanisms that guarantee the effective work of the Commission.

Key words: State Commission for the Explanation of Actions Against Sexual Liberty and Decency of Minors Under 15 Years of Age, pedophilia, Register of Sexual Offenders, administration authority.

Bibliografia

Źródła internetowe

- [1] <http://www.hfhr.pl/opinia-hfpc-do-projektu-ustawy-o-panstwowej-komisji-ds-wyjasniania-przypadkow-czynnosci-skierowanych-przeciwko-wolnosci-seksualnej-i-obyczajnosci-wobec-maloletniego-ponizej-lat-15/> (dostęp: 25.06.2020).
- [2] <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?documentId=8265364F69CCE-647C1258450004FF858> (dostęp: 25.06.2020).
- [3] <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=3663> (dostęp: 25.06.2020).
- [4] <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3663> (dostęp: 25.06.2020).
- [5] <https://oko.press/scheuring-wielgus-komisja-pedofilia-w-kosciele/> (dostęp: 25.06.2020).
- [6] <https://www.tokfm.pl/Tokfm/7,103085,25978279,rok-po-zapowiedzi-sejm-zajmuje-sie-komisja-ds-pedofilii-to.html> (dostęp: 25.06.2020).
- [7] <https://www.wnp.pl/parlamentarny/spoleczenstwo/prezydent-mam-nadzieje-ze-komisja-ds-pedofilii-podejme-prace-jak-najszybciej,77311.html> (dostęp: 25.06.2020).
- [8] Ocena Skutków Regulacji <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12322915/katalog/12613045#12613045> (dostęp: 25.06.2020).

Akty prawne

- [9] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- [10] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, s. 1, z późn. zm.).
- [11] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1145).
- [12] Ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. z 2019 poz. 152 ze zm.).
- [13] Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 537).
- [14] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks Karny (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1950).
- [15] Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 141).
- [16] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429).
- [17] Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2019 r. poz. 430 ze zm.).
- [18] Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 537).
- [19] Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 152).
- [20] Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 152).
- [21] Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji restrykcyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2267).
- [22] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 (Dz. U. poz. 1820).
- [23] Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. poz. 1086).